

Université de Montréal

**« *The Soviet cannot be trusted* » :
les relations diplomatiques entre l'URSS et la Grande-Bretagne dans les années 1920.**

Par
Mathieu Tortrat

Département d'Histoire
Faculté des Arts et des Sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise ès arts
en Histoire

Février 2014

© Mathieu Tortrat, 2014

Université de Montréal

Ce mémoire intitulé :

« *The Soviet cannot be trusted* » :
les relations diplomatiques entre l'URSS et la Grande-Bretagne dans les années 1920.

Présenté par :
Mathieu Tortrat

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Samir Saul, président-rapporteur
Michael J. Carley, directeur de recherche
Yakov M. Rabkin, membre du jury

Résumé

Ce mémoire tente de présenter l'état des relations diplomatiques entre la Russie soviétique, puis l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) à partir de 1922, et la Grande-Bretagne entre 1920 et 1927, à travers les documents du Foreign Office britannique. Pour cela, il présente le retour progressif des relations officielles entre les deux pays sous la gouverne du premier ministre britannique Lloyd George, de 1916 à 1922, et la mise en place d'une politique britannique à l'égard du gouvernement soviétique. Il tente ensuite d'établir les politiques des différents gouvernements qui suivent celui de Lloyd George, et de voir si ces politiques marquent une rupture avec la politique du gouvernement de Lloyd George ou si, au contraire, il existe une continuité dans ces politiques, malgré le changement de gouvernement. L'hypothèse principale que nous soutenons est que malgré les changements de gouvernements entre 1920 et 1927, la politique de la Grande-Bretagne restera identique durant toute la période, et ce malgré les différents gouvernements britanniques qui vont se succéder : un gouvernement d'union, deux gouvernements conservateurs et le premier gouvernement travailliste. Nous croyons que la prétendue « propagande soviétique » sera l'une des lignes directrices des relations entre les deux pays pendant la période étudiée, lignes établies par Lloyd George et son gouvernement au début de 1920. Nous soutenons également que cette « propagande » sera le pivot des relations entre les deux pays, et qu'elle sera un frein constant dans l'établissement de relations normalisées avec l'Union soviétique. Nous croyons que cette propagande entraînera une « paranoïa » de la part du gouvernement britannique qui, pendant toute la période que nous étudions, passera tout son temps à se plaindre au gouvernement soviétique de « sa » propagande, entraînant finalement la rupture des relations en 1927.

Mots-Clés : URSS, Grande-Bretagne, relations internationales, 1920-1927

Abstract

This memoir presents the diplomatic relations between Soviet Russia, Union of Soviet Socialist Republics after 1922, and Great Britain between 1920 and 1927 through the documents of the British Foreign Office. For this purpose, it shows the progressive return of official relations between the two countries under the leadership of the british Prime Minister Lloyd George, from 1916 to 1922, and the establishment of a british policy toward the soviet government. It then attempts to establish the policies of the various governments following that of Lloyd George, and to see if these policies represent a break with Lloyd George's government's policies or if, on the contrary, these policies represent a continuity, despite the change of governments. Our main assumption is that, despite the changes of governments between 1920 and 1927, the policy of the different british governments will stay the same during all the period in spite of the changes of british governments that will succeed : a union government, two conservator governments and the first labour government. We believe that the alleged « soviet propaganda » will be one of the guidelines of the relations between the two countries, guidelines established by Lloyd George and his government at the beginning of 1920. We also believe that this « propaganda » will be the pivot of the relations between the two countries, and that it will be the main brake to the establishment of normal relations with Soviet Russia. We believe that this propaganda will result in a « paranoïa » of the British government who, throughout the period that we studied, will complain ceaselessly to the Soviet government of « his » propaganda, and which will finally lead to the breaking of relations in 1927.

Keywords : USSR, Great-Britain, international relations, 1920-1927

Table des Matières

RÉSUMÉ.....	iii
ABSTRACT.....	iv
TABLES DES MATIÈRES.....	v
DÉDICACE.....	vi
AVANT-PROPOS.....	vii

INTRODUCTION :	
Révolution !.....	1
CHAPITRE I :	
Propagande.....	5
CHAPITRE II :	
Négociations.....	8
CHAPITRE III :	
Confrontation.....	34
CHAPITRE IV :	
Reconnaissance.....	57
CHAPITRE V :	
Indifférence.....	83
CONCLUSION :	
« Une perte de temps ».....	112
 BIBLIOGRAPHIE.....	 116

ANNEXE I :	
The Trade Agreement Between His Britanic Majesty's Government and the Gov- ernment of the Russian Socialist Federal Soviet Republic.....	viii

*Merci à mes parents, qui m'ont toujours soutenu,
et merci à ma blonde, qui m'a poussé dans le dos.*

Avant-Propos

Ce travail, comme son nom l'indique, traite des relations diplomatiques entre la Grande-Bretagne et l'Union soviétique entre 1920 et 1927. Durant cette période, le gouvernement britannique entame des relations avec l'URSS en 1920, reconnaît *de jure* le gouvernement soviétique au début de 1924 et finalement rompt les relations avec l'URSS au printemps 1927.

Ce travail trouve son origine dans l'affirmation soviétique que la reconnaissance *de jure* de l'URSS amènerait pour les pays concernés, une amélioration des relations diplomatiques, des avantages économiques et la fin de la propagande. L'objectif était donc de voir si, effectivement, la reconnaissance *de jure* de l'URSS par le gouvernement britannique amènerait une amélioration des relations entre les deux pays, si cette reconnaissance n'aurait finalement aucun effet, ou si, au contraire, la reconnaissance provoquerait une régression des relations entre les deux pays.

Pour trouver la réponse à cette question, nous avons étudié principalement les sources primaires britanniques. Elles sont les plus accessibles, et ne lisant pas le russe, les seuls disponibles pour nous. Le travail présente donc le problème de n'avoir que le point de vue britannique des relations, point de vue qui n'est pas toujours des plus objectifs, notamment dans les nombreuses crises qui vont marquer ces relations. Pour tenter de pallier cette vision unilatérale des relations entre les deux pays, nous avons tenté d'utiliser les sources secondaires qui traitaient des relations britanniques. De cette façon il était possible d'obtenir la version du gouvernement soviétique aux différentes crises qui vont ponctuer ces sept années.

Introduction : **Révolution !**

Novembre 1917. La deuxième révolution russe renverse le gouvernement de Kerensky et amène les bolcheviques, menés par Vladimir I. Lénine, chef du parti communiste, au pouvoir. Rapidement, ceux-ci établissent un gouvernement basé sur les conseils - soviets - et mettent en place le « programme » scandé depuis mai : « la paix, le pain et la terre. » Le nouveau gouvernement nationalise les grandes propriétés foncières, les banques, puis tout le secteur industriel russe. En février 1918, le nouveau gouvernement soviétique continue dans son programme et décide de répudier les dettes issues de l'ancien régime tsariste et de la guerre. Cette action provoque la colère de l'Europe occidentale et des anciens alliés de la Russie, France et Grande-Bretagne en tête qui sont alors les plus grands créanciers de l'État russe.

La paix de Brest-Litovsk, signée le 3 mars 1918, entre le nouveau gouvernement soviétique et l'Allemagne, alors toujours en guerre contre la France et la Grande-Bretagne, provoque à son tour l'ire des alliés. C'en est trop pour les alliés, déjà courroucés par la rhétorique communiste des bolcheviques et leur promotion d'une révolution socialiste mondiale, qui fait peur aux gouvernements capitalistes de l'ouest. Ils décident en conséquence d'intervenir massivement en Russie pour tenter, par tous les moyens, de renverser le nouveau gouvernement soviétique.

Dès décembre 1917, ceux-ci avaient d'ailleurs étendu le blocus contre l'Allemagne à la Russie pour tenter de contenir et d'étouffer la révolution bolchevique. À partir du printemps 1918, la France, la Grande-Bretagne, les États-Unis et le Japon envoient chacun des troupes en Russie pour renverser le gouvernement soviétique. La Grande-Bretagne s'implique directement dans la Baltique et à Murmansk au nord et dans le Caucase au sud. France et Grande-Bretagne soutiennent militairement et financièrement tous mouvements de Russes blancs qui se créent et qui tentent, à leur tour, de renverser le nouveau gouvernement soviétique. Le gouvernement britannique envoie plus de 100 millions de livres d'équipement aux armées blanches.¹ L'interventionnisme Alliés mène à deux ans de guerre civile qui vont ruiner et dévaster une Russie déjà touchée par quatre ans de guerre contre l'Allemagne.

¹ Michael J. Carley, *Silent Conflict: A Hidden History of Early Soviet-Western Relations*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2014, p. 14

Il existait, au sein du gouvernement britannique, certains mouvements en faveur d'une alliance militaire avec la nouvelle Russie bolchevique contre l'Allemagne. David Lloyd George, Premier Ministre de décembre 1916 à octobre 1922 en était le principal défenseur. Cependant, il ne sera pas écouté par ses collègues, notamment dans le Foreign Office, où se trouve de nombreux fervents défenseurs de l'interventionnisme² et il faudra attendre la fin de 1919 et des négociations pour l'échange de prisonniers entre les deux pays pour voir le retour de négociations entre la Grande-Bretagne et la Russie soviétique.

Ce retour des relations est fastidieux. Encore en janvier 1920, un mémorandum transmis à Lloyd George demande qu'une « ferme déclaration de la part de la Grande-Bretagne, particulièrement qu'elle ne fera pas la paix avec les bolcheviques, soit publiée » en soutien au général blanc Anton I. Dénikin. De son côté, l'Amirauté britannique encourage le maintien du blocus contre le gouvernement soviétique tant que celui-ci n'aura pas accepté la destruction de ses forces navales sous supervision britannique.³ Même si le Cabinet conclut, fin janvier, qu'il n'a ni les moyens ni la volonté de mener une guerre active contre les bolcheviques, celui-ci se refuse encore de traiter avec les Russes.⁴ D'autant plus qu'un obstacle majeur, aux yeux du gouvernement britannique, sépare les deux gouvernements, celui de la propagande et de la Troisième Internationale. La question de la propagande est une question qui, nous le verrons, divisera pour toutes les années à venir, les deux gouvernements et limitera le développement de relations harmonieuses et fructueuses entre les deux pays.

Le retour des relations est pourtant à l'avantage des deux pays. Si, pour la Russie soviétique, le retour des relations permettrait un retour sur la scène internationale et la fin du blocus économique Alliés, pour la Grande-Bretagne le retour des relations permettrait de trouver une solution à la crise économique qui s'annonce.

Il faudra pourtant attendre avril 1920 pour voir émerger dans la politique étrangère de la Grande-Bretagne une réelle volonté de la part du gouvernement d'établir des relations stables

² *Ibid.*, p. 9.

³ Cabinet Papers, 21 janvier 1920, CAB 24/97/17 et Cabinet Papers, January 23, 1920, CAB 24/96/99.

⁴ Cabinet Papers, 29 janvier 1920, CAB 23/20/7. Même si le cabinet se dit prêt à aider tout pays qui subira une attaque de la part du gouvernement soviétique. Voir Cabinet Papers, May 05, 1920, CAB 23/21/7.

avec la Russie bolchevique. L'échec visible de l'interventionnisme Allié et des mouvements contre-révolutionnaires et la crise économique qui s'amorce en 1920 poussent la Grande-Bretagne vers la Russie, vue alors comme un eldorado pour la surproduction industrielle britannique et le chômage grandissant. De plus, le gouvernement soviétique, qui craint la formation d'un bloc anticomuniste contre lui, encourage les puissances de l'Ouest à de meilleures relations politiques et commerciales⁵ et amène le gouvernement britannique à entrevoir de meilleures relations entre les deux pays.

De 1920 à 1929, les relations entre les deux pays évolueront au fil des gouvernements britanniques et des Secrétares d'États aux Affaires étrangères. Contrairement aux promesses du gouvernement soviétique d'une amélioration des relations commerciales et diplomatiques en cas d'une reconnaissance *de jure* de l'URSS, celle de 1924 n'apportera pas de réelles améliorations dans les relations entre les deux pays.⁶ Au contraire, et l'étude le montrera, cette reconnaissance n'aura aucun effet positif et sera rapidement ternie par le scandale de la « lettre de Zinoviev. » D'autant plus que, nous le verrons, tout au long de la période les questions qui divisent les deux pays, la « propagande » soviétique en tête, resteront les mêmes et ce, peu importe les gouvernements. De toute façon, nous le verrons également, pour les gouvernements britanniques « the Soviet cannot be trusted at all.⁷ »

Cette étude de l'évolution des relations entre la Grande-Bretagne et l'URSS se fera en fonction des différents gouvernements britanniques qui se succèdent en Grande-Bretagne entre 1920 et 1927. Au nombre de quatre, un gouvernement d'Union, deux gouvernements conservateurs et un gouvernement travailliste, chacun imposera son propre rythme aux relations entre les deux pays. Si, par la suite, celles-ci sont surtout le résultat des politiques engagées par les Secrétares d'États — Curzon of Kedleston, Ramsay MacDonald et Austen Chamberlain — le début

⁵ Carley, « *Silent Conflict* », p. 25.

⁶ Carley, « *Silent Conflict* », p. 34.

⁷ Mémoire de Gregory, 1er novembre 1925, doc. n.° 72, Cameron D. Watt and Bourne Kenneth, *British Documents on Foreign Office confidential print*. Part II, From the First to the Second World War. Series A, the Soviet Union, 1917-1939, University Publications of America, Frederick, 1984-. *British Documents on Foreign Affairs*, (ci-après *BDEA*), vol.8, p. 187.

des relations entre les deux pays est d'abord le résultat de la politique et de l'engagement de Lloyd George en ce sens.

Chapitre I : **Propagande**

Avant de rentrer dans le vif du sujet, il est important de nous arrêter sur l'élément majeur de ce travail, la « propagande. »

La « propagande soviétique », nous le verrons, jouera un rôle majeur dans les relations entre les deux pays. Il convient donc de définir à l'avance ce qu'est cette « propagande » et son origine. Surtout, il est essentiel d'établir l'aspect que prend cette « propagande » car, et c'est important, la forme que lui donneront les différents gouvernements britanniques ne correspondra pas toujours à celle que lui donnera le gouvernement soviétique.

La « propagande » soviétique est, à son origine, un moyen de défense du nouveau régime soviétique contre l'Allemagne. Défait et forcé à des négociations à Brest-Litovsk, le nouveau gouvernement soviétique utilise alors la « propagande » pour tenter de provoquer une révolution ouvrière en Allemagne, qui viendrait sauver et soutenir le nouveau régime. L'échec des aspirations bolcheviques et la défaite de l'Allemagne ne mettent cependant pas fin à cette « propagande. »

En effet, celle-ci devient rapidement une défense contre la politique des puissances alliées, États-Unis, France, Grande-Bretagne et Japon, qui décident d'intervenir massivement en Russie soviétique pour tenter de renverser le nouveau gouvernement. En pleine guerre civile, et au bord de l'effondrement, la « propagande » devient, à nouveau, un moyen abordable pour le nouveau gouvernement de se protéger contre l'intervention. Celle-ci aura d'ailleurs quelques effets, car elle va notamment forcer la France à retirer ses forces de la mer Noire, après une mutinerie sur l'un de ses navires de guerre. L'échec de la politique interventionniste des alliés, à la fin de 1919 ne met, une nouvelle fois, pas fin à la propagande soviétique.

La « propagande » est donc un moyen de défense pour le gouvernement soviétique contre les puissances occidentales, notamment en raison de la faiblesse du nouveau régime, mais aussi celle du pays, qui est ressorti ruiné et détruit de la Première Guerre mondiale et des deux ans de guerre civile qui ont suivis. Mais elle n'est pas qu'un moyen de défense. Elle est également pour le gouvernement soviétique et pour le parti communiste l'expression de la rhétorique communiste issue de Marx et Engels qui promeut une révolution mondiale ouvrière. À cet effet est créée

en mars 1919 la Troisième Internationale, ou Comintern, qui devient le fer de lance de cette rhétorique communiste. La « propagande soviétique » trouve dès lors son origine dans le Comintern. Celui-ci jouera, tout comme la propagande, un rôle important dans les relations entre les deux pays, notamment en raison de l'incapacité pour le gouvernement britannique à faire la distinction entre le gouvernement soviétique et le Comintern, distinction qui n'est pas, il faut le préciser, des plus évidentes.

L'origine de la « propagande » ayant été établie, il convient donc de définir ce qui, aux yeux des gouvernements britanniques, représentait de la « propagande », et par la même occasion, une atteinte directe aux intérêts de la Grande-Bretagne.

La plus évidente est bien sur la propagande écrite, manifestes, lettres ouvertes en faveur de la révolution, affiches de « propagande, » souvent issues du Comintern, qui défendaient le régime communiste et appelaient les ouvriers des pays industrialisés à la révolution mondiale. Cette forme de « propagande » est toutefois problématique, car suite à la guerre civile et à la défaite des armées blanches, l'Europe devient le foyer d'une fausse propagande communiste. Celle-ci trouve son origine dans les nombreuses cellules de Russes blancs en exils qui se forment à la fin de la guerre. Et le gouvernement britannique est malheureusement souvent incapable de faire la distinction entre la propagande véridique et la propagande falsifiée. La plus célèbre de ces cellules de faussaires est peut-être celle du russe blanc Vladimir G. Orlov, établi à Berlin et en contact avec toutes les agences de renseignements européennes, qui sera à l'origine de beaucoup des faux documents qui circuleront en Europe.¹ Deux des plus importantes crises diplomatiques entre la Grande-Bretagne et l'Union soviétique, la note de Curzon de 1921 et la lettre de Zinoviev de 1924, trouvent leur origine dans ces faux documents.

La deuxième forme que prend la « propagande » soviétique pour le gouvernement britannique est l'incitation à l'émancipation que défend le gouvernement soviétique pour les pays colonisés. Cette incitation prend deux formes. Une est une action directe du Comintern, et notamment en Inde, au grand déplaisir britannique. La deuxième est celle qui provient des représentants soviétiques en Perse, en Afghanistan ou encore en Chine, et qui appelle les dirigeants de ces pays libres - sauf dans le cas de la Chine - à s'émanciper de la domination des

¹ Michael J. Carley, « *Silent Conflict* », p. 48.

grandes puissances. Si les cas de la Perse et de l'Afghanistan reviennent souvent, et participeront à la crise diplomatique entre les deux pays en 1923, le cas de la Chine est très intéressant. En effet, nous le verrons, le gouvernement britannique va reprocher au gouvernement soviétique et à son représentant en Chine de 1923 à 1926, Lev M. Karakhan, d'être responsables des violents mouvements d'émancipation chinois.

La troisième forme que reproche le gouvernement britannique au gouvernement soviétique est son intervention directe dans ce que le gouvernement de Sa Majesté qualifie d'affaires internes au pays. Ainsi, les différents gouvernements vont reprocher le financement, par les Soviétiques, du parti communiste de Grande-Bretagne (PCGB), du journal *Daily Herald*, du mouvement *Hands Of Russia*, entre autres, comme des attaques de « propagande » directes contre la Grande-Bretagne. Ce reproche va trouver son apogée, nous le verrons, dans les mouvements grévistes de la fin de la période.

Finalement, la dernière forme qui est vue comme action de propagande par le gouvernement britannique est les attaques contre la Grande-Bretagne et ses dirigeants par les journaux soviétiques et des membres du gouvernement. En effet, les relations houleuses entre les deux pays au cours de ces sept années vont mener à des attaques en règle de la part de journaux soviétiques contre le gouvernement britannique, qui selon eux, s'oppose à la Russie soviétique. En 1926, juste avant la rupture, Chamberlain, ne cessera de demander au gouvernement soviétique la fin de ces attaques. Nous verrons cependant que ces attaques n'étaient pas que du fait des Soviétiques et que les journaux britanniques de droite et les die-hards conservateurs participaient également et activement à cette guerre des mots.

Dès le début des relations, en 1920, la « propagande » rendra ces relations malaisées entre les deux pays. Surtout, elle participera à l'opposition importante de certains membres du gouvernement d'Union au projet d'accord commercial de Lloyd George.

Chapitre II :

Négociations

En effet, la décision de reprendre les relations commerciales avec la Russie bolchevique à travers les anciennes coopératives russes est prise par Lloyd George. Alors qu'il n'en est fait aucune mention dans les Conclusions du Cabinet du 29 janvier, Lloyd George convainc ses homologues français et italiens d'adopter une telle politique.¹ Il s'oppose ainsi à la politique jusque-là suivie par le gouvernement et établie par Winston Churchill, alors Secrétaire d'État à la Guerre, qui soutenait Dénikine dans son combat contre les Soviétiques² et prend le contrôle de la politique étrangère de la Grande-Bretagne.³

Lloyd George explique clairement sa politique dans un discours à la Chambre des représentants début février :

« We have failed to restore Russian sanity by force. I believe we can save her by trade. Commerce has a sobering influence in its operations. [...] Trade, in my opinion, will bring an end to the ferocity, the rapine, and the crudities of Bolshevism surer than any other method... There is but one way - we must fight anarchy with abundance.⁴ »

Au sein du Foreign Office, certains officiels, comme J.D. Gregory, chef du Northern Department au Foreign Office, et Charles Harding, Lord Hardinge, sous-secrétaire permanent au Foreign Office jusqu'en 1920 puis ambassadeur en France jusqu'en 1922, s'accordent sur la position de Lloyd George et comprennent que l'intervention militaire en Russie n'est plus viable et qu'il faut s'entendre avec les bolcheviques.⁵ Quant à E. Frank Wise, membre du secrétariat particulier de Lloyd George, la restauration économique de l'Europe était, pour lui, dépendante

¹ Richard H. Ullman, *Anglo-Soviet relations, 1917-1921*, 3 vol., Princeton, N.J., Princeton University Press, 1961-72, vol. 3, p. 14.

² Keith Middlemas, ed., *Whitehall diary*, London, Oxford University Press, 1969, vol. 1, p. 105.

³ Christine A. White, *British and American commercial relations with Soviet Russia 1918-1924*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1992, p. 132.

⁴ Lloyd George, cité dans Ullman, *Anglo-Soviet relations*, vol. 3, p. 37.

⁵ Ephraim Maisel, *The Foreign Office and Foreign Policy, 1919-1926*, Brighton, Sussex Academic Press, 1994, p. 67.

d'un accès renouvelé aux produits agricoles russes.⁶ Au sein du gouvernement, certains ministres se rangent également à l'avis de Lloyd George. Austen Chamberlain, Chancelier de l'Échiquier jusqu'en 1922, note avec pessimisme, dans une lettre à sa sœur, que la réouverture des relations commerciales entre les deux pays est nécessaire et la seule solution disponible, la solution de Churchill ayant échoué.⁷

De son côté, le gouvernement soviétique encourage des négociations. C'est, pour eux, le moyen le plus sûr pour éviter la formation d'un bloc anticomuniste. La politique du Narkomindel, Commissariat pour les affaires étrangères, est d'ailleurs d'exploiter les différences entre les différents pays de l'entente et de négocier séparément avec chacun d'eux afin d'éloigner la possibilité d'une alliance anti-bolchevique. Mais il espère également, par les négociations économiques, mener à une amélioration des relations politiques et, au final, une reconnaissance diplomatique. Cette reconnaissance signifierait à son tour, pour les pays concernés, de meilleures relations commerciales, et pour la Russie soviétique un retour sur la scène internationale.⁸ À partir de 1919, la Russie change donc son discours et appelle les puissances de l'ouest à s'entendre avec elle, en échange de quoi « le gouvernement soviétique serait prêt à reconsidérer quelques-uns de ses décrets concernant les obligations de la Russie envers d'autres pays. » En annonçant cette volte-face, le gouvernement soviétique espère éveiller l'intérêt des alliés.⁹

Dès le 15 avril, Grant Watson, représentant de Sa Majesté à Copenhague, fait savoir à George Curzon, Secrétaire d'État au Foreign Office de 1919 à 1924, que les représentants commerciaux russes refusent de négocier avec les firmes britanniques, et demandent que les négociations se fassent directement à Londres.¹⁰

⁶ Ullman, *Anglo-Soviet relations*, vol.3, p. 11.

⁷ Robert C. Self, dir., *The Austen Chamberlain diary letters. The Correspondence of Sir Austen Chamberlain with his sisters Hilda and Ida, 1916-1937*, London, Cambridge University Press, 1995, p. 129.

⁸ Carley, « *Silent Conflict* », p. 34.

⁹ Maxim M. Litvinov, Commissaire adjoint du Peuple au Narkomindel, cité dans Carley, « *Silent Conflict* », p. 44.

¹⁰ Watson à Curzon, 15 avril 1920, doc. n° 683, Woodward, E. L. and Rohan Butler eds., *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939*, (ci-après *DBFP*), 27 vols., London, H.M. Stationery Off., 1946, 1st, 12, p. 683.

Le 23 janvier 1920, les Alliés invitent officiellement les coopératives russes à envoyer des représentants pour négocier la réouverture du commerce avec la Russie. Il faudra attendre fin mai, de nombreuses discussions et tractations diplomatiques avant l'arrivée de Leonid B. Krasine, Commissaire du peuple au commerce extérieur de 1920 à 1925, et le début des négociations entre les deux pays.¹¹

Le gouvernement britannique, Curzon, en tête, pense pouvoir tirer énormément du gouvernement soviétique en échange de l'aide anglaise présumée à la reconstruction de l'économie russe. En mai, dans un mémorandum du Foreign Office, Curzon note que le gouvernement britannique doit pouvoir retirer un prix important de cette aide. Il espère ainsi obtenir, entre autres, la cessation des activités de « propagande » qui, à son avis, est un meilleur prix à obtenir que les échanges commerciaux, qui, au vu de l'état de l'économie russe, seront quasi nuls.¹²

Cependant, des difficultés émergent avant le début des négociations. Tandis que les Russes pensent que le gouvernement britannique empêche ses ressortissants de retourner en Russie, le gouvernement britannique est convaincu de l'implication des autorités soviétiques dans l'emprisonnement de marins britanniques à Baku.¹³ La rumeur de l'exécution prochaine du vice-consul britannique de Baku remet une nouvelle fois en question les négociations, malgré les nombreuses assurances soviétiques de leur non-implication dans le conflit,¹⁴ et devient très vite la raison d'un contentieux entre les deux pays. Le 29 juillet, Curzon informe Georgii V. Tchitchérine, Commissaire du peuple aux Affaires étrangères de 1918 à 1930, que le gouvernement britannique tient le gouvernement bolchevique officiellement responsable du sort des prisonniers anglais à Baku, et annonce clairement son intention de retarder le rapatriement des prisonniers russes tant et aussi longtemps que durera celui des prisonniers britanniques.¹⁵ La libération des prisonniers britan-

¹¹ M. V. Glenny, « The Anglo-Soviet Trade Agreement 1921 », *Journal of Contemporary History*, vol. 5, n° 2, 1970, p. 64.

¹² Note de Curzon, 27 mai 1920, doc. n° 708, *DBFP*, 1, 12, p. 724.

¹³ Cabinet Papers, 7 juin 1920, CAB 23/37/38.

¹⁴ Curzon à Leslie, représentant de Sa Majesté à Reval, 20 juillet 1920, doc. n° 743, *DBFP*, 1st, 12, p. 752.

¹⁵ Curzon à Leslie, 29 juillet 1920, doc. n° 747, *DBFP*, 1st, 12, p. 756.

niques par l'Azerbaïdjan grâce à la médiation de Litvinov début novembre amorce la libération du reste des prisonniers soviétiques encore détenus par les Britanniques à Danzig, mais ne résout toujours pas le problème.¹⁶

Le 1er décembre 1920, Krassine envoie une note au Premier Ministre Lloyd George pour se plaindre de la réticence du Foreign Office dans la question des prisonniers de guerre. Il juge en effet que celui-ci n'a pas respecté ses engagements dans le rapatriement des prisonniers bolcheviques, contrairement au gouvernement soviétique.¹⁷ La réassurance de Lloyd George le 17 décembre semble mettre un point final au conflit entre les deux pays. La question de l'échange des prisonniers de guerre s'est donc étalée sur plus de deux ans et a failli provoquer plusieurs fois la rupture des négociations. Mais ce n'est pas le seul problème qui bloque les négociations.¹⁸

Lloyd George trouve une certaine opposition à sa politique au sein de son gouvernement. L'Amirauté britannique restera longtemps opposée à toutes formes d'accord avec la Russie soviétique, tant qu'aucun traité de paix n'aura été dûment signé,¹⁹ et que des relations diplomatiques normales soient établies.²⁰

Outre l'Amirauté, Winston Churchill, y est également farouchement opposé. Il dénonce avec ferveur dans ses discours les doctrines subversives et morbides du bolchevisme et du communisme.²¹ Dans un mémorandum de juin 1920 il déclare clairement son pessimisme quant aux négociations en cours, et annonce déjà le principal objectif dont les opposants au Trade Agreement, Churchill et Curzon en tête, souhaitent retirer de cet accord. En effet pour les opposants à

¹⁶ Curzon à Leslie, 4 novembre 1920, doc. n°803, *DBFP*, 1st, 12, p. 795.

¹⁷ Krassine à Lloyd George, 1er décembre 1920, doc n°823, *DBFP*, 1st, 12, p. 814.

¹⁸ Lloyd George à Krassine, 17 décembre 1920, doc. n°826, *DBFP*, 1st, 12, p. 822.

¹⁹ Cabinet Papers, Results of a Interdepartmental meeting, 16 août 1920, CAB 24/110/78.

²⁰ Cabinet Papers, 18 septembre 1920, CAB 24/111/74.

²¹ Churchill, 3 janvier 1920, dans Robert Rhodes James III, ed., *Winston S. Churchill. His complete speeches. 1897-1963, Vol.IV- Vol.VI, 1914-1934*, New York, Chelsea House Publishers, 1974, p. 2927. Il existe de nombreux discours de Churchill tout au long de la période. Tous ne peuvent pas être écrits ici mais ils sont éclairants, surtout au vu de la position de Churchill après 1933.

l'accord, « the one thing which it is really worth while for us to get out of the Krassin negotiations is a peace with the Bolsheviks so far as our Eastern possessions are concerned. » ²²

Curzon est donc opposé au traité. Alors qu'il qualifie le gouvernement de Moscou de déplorable, il hésite à suivre la protestation tory lors de l'arrivée de Krassine et de Lev M. Kamenev, membre du Politburo de 1919 à 1926 et chef de la délégation soviétique à Londres, en mai, au risque de perdre son poste au sein du gouvernement. Il décide finalement de ne rien dire et de laisser toute la responsabilité sur Lloyd George.²³ Il s'opposera tout au long des négociations à une entente entre les deux parties.

Curzon est un personnage des plus intéressants et est, avec Churchill, le plus grand opposant à un traité avec la Russie soviétique. Né en 1859, c'est un membre de la haute société anglaise et grand défenseur du capitalisme, profondément anti-communiste et anti-bolchevique. Viceroy de l'Inde de 1899-1905, il considère que la « menace » que représente la Russie soviétique aux intérêts de la Grande-Bretagne en Asie Centrale - Perse, Afghanistan et Inde, est la plus importante menace issue du nouveau gouvernement russe. Son seul objectif avoué du traité en cours de négociations est donc d'obtenir de la Russie soviétique l'abandon, par celle-ci, de sa propagande à l'Est.

Cependant, il n'y a pas que les die-hards britanniques qui craignent un changement de la situation en Asie Centrale. Le gouvernement soviétique et le Narkomindel craignent également l'avancée britannique dans les champs pétrolifères de l'ancien Empire ottoman, et la politique anglaise en Perse et en Afghanistan. La volonté apparente - mais pas forcément réelle, surtout en ce qui concerne la Perse et l'Afghanistan - du gouvernement britannique de faire de ces pays des semi-colonies, à la limite de la frontière sud de la Russie soviétique, effraie le Narkomindel, qui

²² Cabinet Papers, Memorandum by the Secretary of State for War, 26 juin 1920, CAB 24/108/42 Celui-ci obtient d'ailleurs un certain soutien auprès des anciens créanciers de la Russie tsariste. Voir 4 décembre 1920, CAB 24/116/37.

²³ Sir Harold G. Nicolson, *Curzon, the last phase, 1919-1925. A study in post-war diplomacy*, London, Constable, 1937, p. 209.

y voit une menace à la sécurité au Caucase et une volonté de la part de la Grande-Bretagne d'appliquer une politique d'encerclement.²⁴

Et cette peur n'est pas infondée car, si le blocus russe est officiellement terminé depuis janvier, les restrictions au commerce existent encore. Dans un mémorandum de mai 1920 circulant au sein du gouvernement britannique, le comité interdépartemental sur le commerce russe reconnaît que les échanges économiques entre la Grande-Bretagne et la Russie ne sont pas formellement interdits par le blocus, mais que les licences nécessaires à ce commerce ne sont pas délivrées par le gouvernement britannique. Pire encore, le mémorandum confirme le maintien d'un blocus dans la mer noire, jugé nécessaire par l'Amirauté britannique.²⁵ Curzon écrit d'ailleurs à Watson à Copenhague : « There is no objection to British subjects making commercial agreements with the Russian delegation, but the exports of goods from the United Kingdom to Russia is still prohibited. »²⁶ Le gouvernement britannique semble donc toujours mener une politique d'encerclement contre la Russie soviétique.

Celui-ci est pourtant divisé. Si une partie du gouvernement comme, Lloyd George, attend beaucoup de ce traité et souhaite enlever tous les obstacles, d'autres, Curzon et Churchill une nouvelle fois en tête, ne s'attendent pas à d'énormes bénéfices commerciaux du Trade Agreement et souhaitent d'abord obtenir leurs objectifs politiques. Dans un rapport du Home Office du 18 juin 1920, celui-ci conclut négativement qu'il apparaît que « if trade relations are to be reopened with Soviet Russia it is of little use anticipating the export from Russia of any large bulk of raw materials, or, indeed, of any commodities for which transport is required. »²⁷

Les objectifs qu'espèrent obtenir les opposants au sein du gouvernement sont donc, nous l'avons vu, beaucoup plus politiques. L'un des objectifs avoués du Trade Agreement est rappelé à l'ambassadeur britannique à Washington par Curzon. Le Trade Agreement a pour objectif d'affa-

²⁴ Carley, « *Silent Conflict* », p. 37.

²⁵ Interdepartmental Russian Trade Committee, 26 mai 1920, CAB 24/106/50.

²⁶ Curzon à Watson, 20 mai 1920, doc. n° 704, *DBFP*, 1st, 12, p. 721.

²⁷ Home Office, 18 juin 1920, CAB 24/108/89.

ibilir le pouvoir communiste en misant sur l'espoir que « the resumption of trade, especially if accompanied by cessation of warfare, will lead more quickly than anything else to the downfall of communist régime. »²⁸ Cette théorie avait été énoncée par Lloyd George pour justifier sa volonté de négocier avec le gouvernement soviétique et prévoyait que le commerce avec la Russie communiste montrerait au gouvernement soviétique l'inefficacité de son système et le forcerait à revenir au capitalisme.

Les négociations sont surtout un moyen pour les dirigeants anglais de résoudre les problèmes majeurs entre les deux pays, notamment les positions du gouvernement soviétique au Moyen-Orient, et d'obtenir des concessions de la part des soviétiques.²⁹ Curzon demande que la question des prisonniers de guerre à Baku et celle de la propagande, question majeure pour lui, soient mises de l'avant dans les négociations. Le Cabinet attend également de Horne qu'il négocie avec les Soviétiques la reconnaissance des dettes répudiées par le gouvernement bolchevique en février 1918.³⁰ Ces deux questions, celle de la propagande et de la dette russe, seront récurrentes dans les relations entre les deux pays et viendront rapidement éclipser toutes les autres. Le 28 mai, le Cabinet s'accorde pour que les négociations soient menées par Robert Horne, President of the Board of Trade, et des représentants du Trésor et du Ministry of Food.³¹

Le gouvernement britannique entend d'ailleurs négocier avec le gouvernement soviétique sur la base de ses objectifs. Après que des difficultés majeures soient apparues début juin amenant le gouvernement britannique à remettre en cause les « present discussions unless we can obtain satisfactory assurances on a number of points, of which the principal are the immediate release of all British prisoners in Russian hands, and the cessations of the Soviet schemes for stirring up trouble... », celui-ci obtient, à la suite d'un échange de notes, plusieurs assurances de la part du gouvernement soviétique.

²⁸ Curzon à A. Geddes, ambassadeur de Sa Majesté à Washington, 24 juin 1920, doc. n° 730, *DBFP*, 1st, 12, p. 743.

²⁹ Cabinet Papers, 21 mai 1920, CAB 23/21/13.

³⁰ Cabinet Papers, 28 mai 1920, CAB 23/21/16.

³¹ Cabinet Papers, 21 mai 1920, CAB 23/21/13.

Il obtient notamment un accord mutuel de restriction de la propagande contre les intérêts de chacun des partis, avec un accent particulier pour la Grande-Bretagne sur les peuples d'Asie et le retour immédiat de tous les sujets britanniques présents en Russie qui souhaitent le faire.³²

Mais les difficultés sont loin d'être surmontées, d'autant plus que le gouvernement britannique semble trouver de nouveaux sujets de discorde qui viennent retarder un accord. La guerre entre la Pologne et la Russie soviétique devient rapidement source de conflit. En juillet, le Cabinet demande à l'Amirauté de retarder le retour de la délégation soviétique en Grande-Bretagne, repartie temporairement à Moscou, tant qu'il n'aura pas obtenu la réponse soviétique à la demande d'armistice britannique dans la guerre russo-polonaise.³³ Il est intéressant de se rappeler que le gouvernement britannique se décide à intervenir dans le conflit au moment où l'armée polonaise en déroute face à l'armée rouge se replie en catastrophe vers Varsovie, mais qu'il n'avait pas jugé utile de le faire précédemment lorsque la situation était inversée, parce que l'avance soviétique en Pologne marquait, pour les alliés, une tentative de la part de Moscou d'imposer le système communiste aux pays conquis. D'autre part, la Pologne n'était pas si loin de l'Allemagne, et de là, du reste de l'Europe. En août, il décide de mettre fin à toutes négociations et de renvoyer les représentants soviétiques si les négociations russo-polonaises d'armistice ne portent pas leurs fruits.³⁴ De son côté, le gouvernement soviétique est convaincu de l'implication britannique dans les attaques de Piotr N. Wrangel, général des armées blanches, dans la Crimée en juin. Dans une note de Tchitchérine à Curzon du 11 juin 1920 celui-ci annonce clairement que « The Russian Government is therefore unable to share the view of the British Government that the latter can be held exempt from responsibility for this fresh attack against

³² Mémorandum du Commandant H.F.B. Maxse, Northern Department, Foreign Office, 15 septembre 1920, doc. n° 782, *DBFP*, 1st, 12, p. 780.

³³ Cabinet Papers, 20 juillet 1920, CAB 23/23/3.

³⁴ Cabinet Papers, 9 août 1920, CAB 23/22/8.

Soviet Russia. »³⁵ Le 2 juillet et encore une fois le 6 août, le gouvernement britannique doit offrir sa réassurance au gouvernement soviétique concernant l'aide de la Grande-Bretagne à Wrangel.³⁶

Mais le problème majeur toujours non résolu qui oppose les deux parties tout au long des négociations, et qui les opposera tout au long de la période qui est étudiée, est celui de la « propagande. » Les nombreux rapports sur la propagande et les agissements bolcheviques contre les intérêts britanniques ne cessent d'entretenir la paranoïa du gouvernement britannique sur les intentions soviétiques. Dans un mémorandum du Foreign Office d'avril 1920, un rapport fait état d'une possible invasion de la Perse par l'Armée rouge, alors même que la Grande-Bretagne gardait des troupes en garnison dans le sud de la Perse. En mai, un rapport du Home Office fait état des mêmes préoccupations.³⁷ En novembre, un rapport sur le Second Congrès de la Troisième Internationale fait état de l'importance pour les bolcheviques de la propagande dans l'Est et surtout en Inde.³⁸

Cependant, ce sont surtout les rapports sur les activités de « propagande » de la délégation soviétique à Londres, qui financerait par la vente de diamants le parti communiste de Grande-Bretagne (CPGB) et le *Daily Herald*, qui inquiètent et révoltent le gouvernement britannique.³⁹ En août, le Cabinet souhaite protester officiellement contre les activités de « propagande » de Kamenev, et d'autres membres de la délégation soviétique qui agiraient, non pas aux ordres du Comintern, mais directement aux ordres de Moscou et donc du gouvernement soviétique.⁴⁰

Dans une décision du 31 août, confirmé le 11 septembre, le Cabinet refuse officiellement le retour en Grande-Bretagne des membres de la délégation soviétique Nikolay A. Miliutin et

³⁵ Tchitchérine, 11 juin 1920, cité dans Jane T. Degras, *Soviet Documents on Foreign Policy* (ci-après *SDFP*), 3 vols., London, Oxford University Press, 1951, 1, p. 199.

³⁶ Hardinge à Krassine, 2 juillet 1920, doc. n° 737, *DBFP*, 1st, 12, p. 747 et Curzon à Watson, 6 août 1920, doc. n° 754, *DBFP*, 1st, 12, p. 759.

³⁷ Foreign Office Memorandum, 14 avril 1920, CAB 24/154/14, Home Office, mai 1920, CAB 24/107/6.

³⁸ Report by the Home Office on the Second Congress of the Third International, novembre 1920, CAB 24/116/84.

³⁹ Cabinet Papers, 12 novembre 1929, CAB 24/207/8.

⁴⁰ Cabinet Papers, 17 août 1920, CAB 23/22/11.

Theodore Rothstein, accusés d'avoir mené des activités de « propagande » lors de leur retour temporaire en Russie. Dans les faits, ceux-ci avaient seulement discuté avec les membres de l'équipage anglais qui les ramenaient en Russie, du communisme et du nouveau régime soviétique. Cela représentait cependant pour le gouvernement anglais une rupture de la promesse qu'ils avaient prise de ne pas s'engager dans aucune forme de propagande ni d'interférer dans les affaires internes de la Grande-Bretagne.⁴¹ La frontière de la propagande n'était jamais loin dans l'esprit des dirigeants britanniques.

Dans une rencontre interministérielle de septembre, Andrew Bonar Law, alors Lord Privy Seal, Arthur Balfour, Lord Président du Conseil jusqu'en décembre 1922 et Robert Horne, s'entendent, sans Lloyd George, pour demander le départ de la délégation revenue de Russie. Selon des télégrammes interceptés et déchiffrés, celle-ci mènerait d'importantes actions de propagande « visant à ébranler l'organisation économique de la société », en même temps de mener des négociations avec le gouvernement britannique.⁴² Preuves flagrantes pour les trois membres du gouvernement de la « duplicité » du gouvernement soviétique, ils sont prêts à publier les interceptes pour justifier auprès du Labour l'expulsion de la délégation.

En septembre, le cabinet étudie de nouveau le cas de Kamenev. Celui-ci est alors accusé d'avoir fourni de fausses informations au gouvernement britannique concernant les demandes russes à la Pologne. Dans les faits, Kamenev transmet au gouvernement britannique les grandes lignes de l'armistice soviétique proposé aux Polonais. Il cache cependant au gouvernement de Sa Majesté, la demande soviétique à la Pologne visant à créer une milice ouvrière, craignant - avec raison - que le gouvernement britannique y voit une volonté d'établir un contrôle communiste sur l'armée polonaise. Seule la possibilité d'un départ de la délégation russe au complet empêche le gouvernement britannique d'expulser Kamenev qui se contente d'un avertissement.⁴³ Le 15 septembre, la décision est cependant prise de refuser le retour de Kamenev en Grande-Bretagne, ac-

⁴¹ Curzon au Colonel Tallents, attaché militaire de Sa Majesté à Riga, 31 août 1920, doc. n° 765, *DBFP*, 1st, 12, p. 767 et Curzon à Tallents, 11 septembre 1920, doc. n° 776, *DBFP*, 1st, 12, p. 774.

⁴² Cabinet Papers, 2 septembre 1920, CAB 23/37/49.

⁴³ Cabinet Papers, 10 septembre 1920, CAB 23/38/1.

cusé de diffusion de propagande, notamment en raison du soutien financier fourni au Daily Herald.⁴⁴

La place centrale qu'occupe la propagande pour le gouvernement britannique semble compréhensible dans une certaine mesure. Un mémorandum du Home Office du 2 février 1920 notait que durant leur deux ans au pouvoir, les bolcheviques avaient, grâce à la propagande, presque réussi à causer des révolutions en Suisse et en Hollande, avaient réussi à provoquer une courte révolution à Winnipeg, et à maintenir en place un pouvoir communiste en Bavière et en Hongrie pour quelques mois. Les « révolutions » en Suisse, Hollande et Winnipeg n'étaient que des grèves ouvrières, rapidement maîtrisées par les gouvernements concernés. Quant au régime en Hongrie, le seul qu'il vaille la peine que l'on en parle, il fut rapidement renversé par la Roumanie voisine. La paranoïa britannique vis-à-vis de la propagande n'était de toute façon pas des plus rationnelles.

Le gouvernement soviétique semblait également soutenir les révolutionnaires en Inde et en Irlande, avec des écoles de formation révolutionnaire, le financement des mouvements et des accords secrets, contre les intérêts de la Grande-Bretagne.⁴⁵ Les résultats de la propagande soviétique *semblaient*, et la nuance est importante, donc être assez significatifs pour provoquer une méfiance de la part des dirigeants britanniques. Curzon, Gouverneur général des Indes de 1898 à 1905, y voyait une menace directe au maintien du contrôle des Indes par les Britanniques. Il est d'ailleurs tout à fait opposé à tout accord avec les bolcheviques tant et aussi longtemps que les attaques de propagande contre la Grande-Bretagne ne cesseront pas.⁴⁶

Les opposants au Trade Agreement y sont d'autant plus opposés qu'un mémorandum du Home Office d'octobre 1920 rapporte que certains indices permettent de penser que les bolcheviques n'arrêteront pas leurs attaques de « propagande » dans l'Est à l'encontre des intérêts de la Grande-Bretagne. De plus, la fin de la « propagande » ne serait qu'une mesure ap-

⁴⁴ Curzon à Leslie, 15 septembre 1920, doc. n°781, *DBFP*, 1st, 12, p. 778.

⁴⁵ Cabinet Papers, Home Office, 2 février 1920, CAB 24/97/46.

⁴⁶ Curzon, Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs on Russian Trade Negotiations, 14 novembre 1920 CAB 24/114/100.

pliquée à l'Ouest afin d'obtenir la reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique.⁴⁷ Mais la question de l'est n'est pas, nous l'avons vu, la chasse gardée de la Grande-Bretagne. La politique du gouvernement britannique à l'est et les menaces d'encerclement sont des inquiétudes constantes pour le gouvernement soviétique et le Narkomindel.

L'impatience du gouvernement soviétique face à la réticence britannique se fait sentir. À partir de la fin mai 1920 « all the efforts of the Soviet foreign delegation were concentrated upon the achievements of an agreement with England. »⁴⁸ Dans un télégramme de septembre à Curzon, Tchitchérine accuse le gouvernement britannique de retarder volontairement les négociations entre les deux pays en avançant de nombreuses accusations contre Moscou : la guerre entre la Pologne et la Russie soviétique, la vente de diamants à Londres, le soutien financier au *Daily Herald* et les liens entre la délégation soviétique et les organisations de travailleurs.⁴⁹ Tchitchérine répète son accusation en novembre, et accuse cette fois les Britanniques de vouloir mettre un terme aux négociations.⁵⁰

Tchitchérine n'est pas loin du compte. En novembre, l'opposition à la politique de Lloyd George est forte. Churchill, Edwin Montagu, Secrétaire d'État pour l'Inde, Curzon et Balfour s'opposent totalement à la politique engagée par le gouvernement et souhaitent que toute la « propagande soviétique » cesse avant même le début des négociations. Chamberlain, lors d'une réunion du Cabinet, produit une lettre montrant l'opposition des grandes maisons de finances au projet. Curzon déclare qu'il ne donne pas une longue durée de vie au Trade Agreement et Churchill, opposant majeur au projet, affirme que le gouvernement est sur la voie la plus directe pour embrasser le bolchévisme. Il annonce déjà son intention « [to] denounce them on all possible occasions. »

⁴⁷ Cabinet Papers, Home Office, octobre 1920, CAB 24/115/93.

⁴⁸ Krassine, cité dans Stephen White *Britain and the Bolshevik Revolution. A study in the politics of diplomacy, 1920-1924*, New York, Holmes & Meier Publishers, 1980, p. 5.

⁴⁹ *Izvestia*, 26 septembre 1920, Jane T. Degras, *SDFP*, vol. 1. p.212.

⁵⁰ Leslie, Following from Tchitchérine, Reval, 10 novembre 1920, doc. n°807, *DBFP*, 1st, 12, p. 799.

C'est pourtant la position de Lloyd George, qui note l'absence réelle de risque de la part du gouvernement britannique, qui sortira gagnante du débat. Il explique sa position en expliquant qu'il « would enter into the Trade Agreement, take the risk and say if you break this the trade is gone and the burden rests with you [le gouvernement soviétique]. » Robert Horne, President of the Board of Trade, sera autorisé à signer le traité, d'après les lignes des notes intergouvernementales de juin et de juillet. Celui-ci devra bien entendu porter l'attention du gouvernement soviétique sur les termes de l'accord, notamment en Afghanistan et sur la « propagande » en Perse et en Inde.⁵¹

D'autant plus que l'importance politique du Trade Agreement devient croissante pour satisfaire la population anglaise de plus en plus au chômage forcé. La crise économique s'intensifie et l'importance du marché russe dans l'imaginaire de l'opinion publique, dans une période où le commerce se fait rare, prend de plus en plus de place.⁵² Le concept est très bien compris et établi par Lloyd George, Horne et Bonar Law, lors d'une réunion du Cabinet : « If we make no agreement the effect on the public mind of the imaginary volume of trade which would never take place, but which they think would take place if there were an agreement would be very bad. »⁵³ Un mémorandum du Foreign Office relève également que si les possibilités de bénéfices commerciaux avec la Russie bolchevique semblent faibles, un accord offre toutefois l'opportunité de tirer d'énormes bénéfices politiques de l'Union soviétique – l'arrêt de la propagande – et celle de libéraliser en partie le gouvernement soviétique.⁵⁴

Le Trade Agreement est finalement signé à Londres le 16 mars 1921, plus d'un an après la décision des alliés d'engager des discussions avec les coopératives russes, par Krassine au nom du gouvernement soviétique et Horne, du Board of Trade, au nom du gouvernement de Sa

⁵¹ Cabinet Papers, 18 novembre 1920, CAB 23/23/5.

⁵² Cabinet Papers, 25 novembre 1920, CAB 23/23/11.

⁵³ Cabinet Papers, 17 novembre 1920, CAB 23/23/4.

⁵⁴ Mémorandum de Maxse, novembre 1920, doc. n° 818, *DBFP*, 1st, 12, p.809.

Majesté.⁵⁵ Le gouvernement britannique reconnaît *de facto* le gouvernement soviétique comme le gouvernement de la Russie. Le traité, conformément au souhait du gouvernement britannique, n'est pas qu'un accord commercial. Il comprend une clause très importante, imposée en grande partie par Curzon et qui régira les relations entre les deux pays jusqu'en 1929. Dans le préambule du traité il est ainsi clairement établi que

« Each party refrains from hostile action or undertakings against the other and from conducting outside of its own borders any official propaganda direct or indirect against the institutions of the British Empire or the Russian Soviet Republic respectively, and more particularly that the Russian Soviet Government refrains from any attempt by military or diplomatic or any other form of action or propaganda to encourage any of the peoples of Asia in any form of hostile action against British interests or the British Empire, especially in India and in the Independent State of Afghanistan. The British Government gives a similar particular undertaking to the Russian Soviet Government in respect of the countries which formed part of the former Russian Empire and which have now become independent. »

En cas de non-respect de cette clause, l'une ou l'autre des parties peut donc mettre fin au Trade Agreement sans préavis. Cette clause est pour les opposants à l'accord commercial la clé de voûte des relations entre les deux pays. Le jour même de la signature, une liste officielle de la propagande soviétique en Inde et en Afghanistan est remise à Krassine, à qui l'on demande de faire respecter le Trade Agreement.⁵⁶

Trois jours après la signature, le Foreign Office transmet à toutes ses ambassades ayant des contacts avec la Russie soviétique le texte du Trade Agreement. Il transmet également la déclaration du gouvernement concernant les prétentions des créanciers et la liste de la propagande transmise à Krassine.⁵⁷ La chasse britannique à la propagande soviétique et aux ruptures au préambule du Trade Agreement commence, même si le 31 mars Tchitchérine, dans une note

⁵⁵ Pour Krassine, la décision du gouvernement britannique de signer le traité a été précipité par la commande en Allemagne de locomotives, dans un contexte économique difficile en Grande Bretagne, Voir Krassine, cité dans Stephen White, *Britain and the Bolshevik*, p. 24.

⁵⁶ Board of Trade, 16 mars 1921, *BDF*, p. 295.

⁵⁷ Curzon aux Représentants de Sa Majesté à Copenhague et al., 19 mars 1921, doc. n° 845, *DBFP*, 1st, 12, p. 838.

transmise par Nikolai K. Klyshko, membre de la délégation soviétique, réaffirme l'intention du gouvernement soviétique de suivre ses engagements et de ne pas mener de propagande contre les intérêts de la Grande-Bretagne et affirme avoir envoyé des ordres aux représentants soviétiques de suivre la clause du Trade Agreement.⁵⁸

Malgré la signature du Trade Agreement et la fin du blocus, les échanges commerciaux entre les deux pays tardent à se mettre en place. Pour le gouvernement britannique, la question de la « propagande », et des engagements soviétiques en ce sens, est donc l'élément majeur du Trade Agreement. Et celui-ci est certain que le gouvernement soviétique ne va pas respecter ses engagements vis-à-vis du Trade Agreement. Un mémorandum du Home Office d'avril sur les « mouvements révolutionnaires dans les dominions britanniques d'outre-mer et dans les pays étrangers » rapporte les propos de Mikhail I. Kalinin, Président du All-Russian Central Executive Committee : « When we have got everything from Europe, we shall turn our weapons against it, and then woe betide it and its 'capitalistic social system' ». ⁵⁹ Le gouvernement britannique n'arrivera pas pendant toute la période à saisir l'existence en continu d'un double discours des dirigeants soviétiques, l'un qui se devait de satisfaire à la rhétorique communiste et celle du parti, et une autre qui satisfaisait plus à la *realpolitik* qu'à des considérations d'ordre idéologique. Le gouvernement de Lloyd George vivait pourtant une situation similaire avec les die-hards au sein du gouvernement qui en public prononçaient des discours incendiaires contre la Russie soviétique, mais qui, lors de réunion de Cabinet, se rangeaient aux décisions gouvernementales.

Et les preuves de la duplicité supposée des bolcheviques sont difficiles à trouver. Le 9 avril 1921, J. D. Gregory écrit dans un communiqué « so far, I venture to think, there are not sufficient data for a good case. We should go on on collecting indications of the Soviet Government's intentions to violate the Trade Agreement and watch very carefully. » ⁶⁰

⁵⁸ Tchitchérine à Curzon, 31 mars 1921, enclosure in doc. n° 356, *DBFP*, 1st, 20, p. 648.

⁵⁹ Cabinet Papers, avril 1921, CAB 24/123/85.

⁶⁰ Minute de Gregory, 9 avril 1921, doc. n° 6, *BDEA*, 5, p. 39.

Et le problème est récurrent. Un rapport sur la propagande soviétique en Iran note ainsi que « though it is very evident that [the propaganda] is under Russian influence and encouraged by Russian agents, it would not be easy to establish the responsibility of the Soviet Government. »⁶¹ Le problème d'associer le gouvernement soviétique à la « propagande » dans l'Est est donc problématique pour le gouvernement britannique, qui cherche avec insistance toutes preuves montrant que Moscou ne tient pas parole.

Le 22 juin 1921, le Foreign Office publie un mémorandum sur la propagande russe en Grande-Bretagne qui note encore les mêmes difficultés. En effet, si le Foreign Office est sûr de l'implication de Klyshko dans le financement des différents organismes révolutionnaires et communistes de Grande-Bretagne, il n'arrive pas à prouver son implication dans leur financement. Le problème est similaire avec les révolutionnaires d'Irlande. Si le gouvernement britannique sait que des chefs révolutionnaires irlandais ont été à Moscou et notamment un certain Dr. McCartain, représentant du Sinn Fein à Moscou, il ne trouve toutefois aucune preuve du financement de ces groupes par Moscou.⁶² Pour un gouvernement britannique obnubilé par la « propagande » soviétique, le manque de preuve devient rapidement problématique.

Le gouvernement britannique décide donc, à la suggestion de Montagu, Secrétaire d'État pour l'Inde, d'instaurer un comité interdépartemental d'experts pour collecter toutes les informations en liens avec la propagande soviétique au sein de l'Empire britannique.⁶³ Celui-ci fait cependant face à une deuxième difficulté, commune à tous les différents départements britanniques, celui d'associer la propagande au gouvernement soviétique. En effet, les nombreux documents de propagande que possède le Foreign Office contre l'URSS proviennent presque tous de l'Internationale socialiste – Comintern – dont le gouvernement soviétique assure l'indépendance. Cette prétendue indépendance n'est pas reconnue par le gouvernement britannique, qui pense être désigné comme l'ennemi numéro un par le Comintern.⁶⁴ Pour le comité interdépartemental,

⁶¹ H.C. Norman à Curzon, 1er mai 1921, doc. n° 294, *BDEA*, 5, p. 91.

⁶² Cabinet Papers, 23 juin 1921, CAB 24/125/72.

⁶³ Montagu, 24 juin 1920, doc. n° 377, *DBFP*, 1st, 20, p. 689, note de bas de page (ci-après n.) 11.

⁶⁴ Cabinet Papers, juillet 1921, CAB 24/127/58.

le gouvernement soviétique est responsable des actions de la Troisième Internationale, car « the latter body was financed by the former.⁶⁵ »

La question du Comintern est difficile et particulière, y compris pour le gouvernement soviétique et plus précisément le Narkomindel. Créée en 1919, nous l'avons vu, comme moyen de défense contre les puissances alliées, l'institution devient rapidement une épine dans le pied du Narkomindel à partir de 1921. Dès janvier 1921, Tchitchérine se plaint du zèle excessif dont font preuve Grigory Y. Zinoviev, membre du Politburo, et la Troisième Internationale qui gêne le travail du Narkomindel et qui le met souvent dans des situations difficiles.⁶⁶ En 1921 le Politburo commence à différencier les services du NKID de ceux du Comintern, et demande à ses représentants diplomatiques de ne plus prendre part à des actions qui pourraient être considérées comme illégales. En juillet, Tchichérine informe la mission commerciale à Londres que le gouvernement soviétique commence à différencier le Comintern de ses institutions.⁶⁷ Pour le gouvernement britannique et pour certains membres de la délégation soviétique à Londres, plus près des réalités britanniques, cette différenciation n'est pas suffisante. Ian A. Berzin, représentant adjoint de la délégation soviétique à Londres réclame une plus grande distinction entre les deux institutions. Tchitchérine l'avait également réclamée en demandant notamment le retrait de Lénine et de Trotsky de l'institution, demande finalement rejetée par Lénine.⁶⁸

La « paranoïa » britannique, incapable de faire la distinction entre le Comintern et le gouvernement soviétique, prend rapidement des proportions démesurées, et provoque une première crise entre les deux pays. Six mois après la signature du traité, le 7 septembre, Curzon, au nom du gouvernement britannique envoie à Robert M. Hodgson, son représentant à Moscou, une note pour Tchitchérine. La décision avait été prise un mois plus tôt lors de la réunion du Cabinet du 17 août, qui avait choisi d'attendre la réunion du comité interdépartemental avant toute action,

⁶⁵ Interdepartmental Committee on Bolshevik Menace to the British Empire, Foreign Office, 15 juillet 1921, doc. n° 383, *DBFP*, 1st, 20, p. 699.

⁶⁶ Minute de Tchitchérine, 27 janvier 1921, doc. n° 174, *BDFP*, 4, p. 260.

⁶⁷ Carley, « *Silent Conflict* », p. 45.

⁶⁸ Carley, « *Silent Conflict* », p. 46.

pour que celui-ci réunisse les preuves à présenter au gouvernement soviétique.⁶⁹ Dans cette note Curzon se plaint officiellement au Narkomindel du non-respect du Trade Agreement par l'Union soviétique en présentant ce qu'il appelle « the more flagrant violations of the agreement [...] and which must be regarded as irrefutable » réuni par le comité interdépartemental.⁷⁰

Le Foreign Office accuse notamment le gouvernement soviétique de soutenir le Comintern, dont certains membres font partie des deux organisations, nommant entre autres Joseph Staline et Santeri Nuorteva, chef de la division anglo-américaine au Narkomindel. De plus, bien qu'il reconnaisse que la plupart des actes de propagande proviennent du Comintern, il affirme que le gouvernement soviétique ne peut pas nier « its close association, if not its absolute identity with the former [Comintern]. » Curzon accuse également le gouvernement soviétique de soutenir les mouvements nationalistes en Afghanistan, en Iran, en Turquie et en Inde.⁷¹

La note de Curzon effraie le gouvernement soviétique et le Narkomindel, toujours à l'affût d'un retour, chez les gouvernements de l'Ouest, vers une politique interventionniste. Tchitchérine demande d'ailleurs immédiatement à Krassine quelles sont les intentions de Curzon dans cette note, et si celle-ci marque un retour à une politique interventionniste.⁷²

Dans sa réponse préliminaire du 17 septembre 1921 au gouvernement britannique, Tchitchérine nie tout en bloc. Il assure le gouvernement de Londres que toutes les preuves présentées sont des faux, qu'il attribue d'abord aux Russes blancs puis à une imprimerie à Berlin, dirigé par un russe blanc bien connu alors, Orlov. Ce même Orlov qui, on se rappellera, avait des liens avec les services de renseignements européens et fournissait en faux documents toute l'Europe, jusqu'au gouvernement soviétique, et qui avait, sans aucun doute, fourni les documents aux renseignements britanniques et Scotland Yard.

⁶⁹ Cabinet Papers, 17 août 1921, CAB 23/26/24.

⁷⁰ Curzon à Hodgson, 7 septembre 1921, enclosure in doc. n° 414, *DBFP*, 1st, 20. p. 741.

⁷¹ Curzon à Hodgson, 7 septembre 1921, doc. n° 257, *BDFP*, 5, p. 294. Curzon avait obtenu les différents documents sur la rupture de l'accord en Asie et en Inde du Secretary of State for India, qui avait fait circuler ces informations dans une note au Cabinet le mois précédents. Voir Cabinet Papers, 19 août, 1921, CAB 23/26/26.

⁷² Carley, « *Silent Conflict* », p. 49.

Il soutient également que les discours de Staline et Nuorteva ne sont pas réels, ce dernier étant même en prison au moment des faits reprochés. Tchitchérine nie également la propagande soviétique en Asie et il rappelle au gouvernement de Sa Majesté que les liens de Lénine et de Trotsky au Comintern ne sont pas différents de ceux du Premier Ministre belge avec la Seconde Internationale, et qu'en conséquence la politique de l'un ne détermine pas la politique de l'autre.⁷³

Cette question de l'indépendance du Comintern face à Moscou est, nous l'avons vu plus haut, difficile et floue, même pour les membres du Narkomindel, qui assurent pourtant inlassablement à leurs homologues européens son indépendance. Pourtant, la situation catastrophique dans laquelle se trouve l'URSS après trois ans de guerre et trois ans de guerre civile, de blocus et d'interventionnisme Alliés, pousse le gouvernement soviétique dans les bras de l'Europe de l'Ouest et de ses crédits pour se reconstruire. Une relation stable avec la Grande-Bretagne est l'objectif majeur de la politique soviétique, alors que la Russie soviétique a besoin de la City pour se reconstruire. C'est d'ailleurs tout à fait la position de Hodgson, représentant de Sa Majesté à Moscou. Dans un télégramme à Curzon du 24 octobre, il note avec perspicacité que « the Russian government is, at the best of my belief, endeavoring to carry out its engagements, not because it is drawn to Great Britain by the bonds of sympathy, but because it has everything to gain by doing so. »⁷⁴

La réponse de Tchitchérine provoque un certain embarras au sein du Foreign Office. Dans un communiqué au département, Esmond Ovey, haut fonctionnaire au Foreign Office affirme le besoin « to study the various points made with the persons responsible for the information supplied to us »⁷⁵, position soutenue par Hodgson qui, dans un télégramme à Gregory note que le Foreign Office « hav[e] been unfortunate in the selection of some data advanced in support of our allegations. »⁷⁶

⁷³ Muller à Curzon, 17 septembre 1921, doc. n° 269, *BDEA*, 5, p. 316.

⁷⁴ Hodgson à Curzon, Moscow, 24 octobre 1921, doc. n° 434, *DBFP*, 1st, 20, p. 791.

⁷⁵ Minute de Ovey, 3 octobre 1921, doc. n° 1, *BDEA*, 6, p. 1.

⁷⁶ Hodgson à Gregory, 29 septembre 1921, doc. n° 427, *DBFP*, 1st, 20, p. 779.

Mais l'embarras ne dure pas. Quelques jours plus tard, Gregory affirme que la plupart des preuves utilisées par le gouvernement britannique sont authentiques, et que si des faux se sont « glissés » dans les preuves celles-ci ne sont que peu nombreuses.⁷⁷ Une semaine plus tard, le Foreign Office s'apprête à réaffirmer l'authenticité de ses accusations contre l'URSS, sans toutefois produire aucun élément de preuve « because we have not got or dare not produce it. »⁷⁸

C'est important, car le gouvernement britannique est capable de déchiffrer les télégrammes soviétiques. Un mémorandum du Home Office le montre bien. Outre d'établir les différentes actions de propagandes du gouvernement soviétique en Grande-Bretagne au cours de 1921, et de noter que les dénégations soviétiques étaient attendues, le mémorandum cite également un câble de la Troisième Internationale envoyé le 26 septembre aux classes ouvrières de Grande-Bretagne.⁷⁹ Si les interceptes sont la source majeure des informations du gouvernement britannique sur la propagande bolchevique, celui-ci n'est pourtant pas prêt à utiliser cette source d'information pour confronter les Russes. Deux ans plus tard, Curzon n'hésitera pas à utiliser les interceptes pour appuyer ses accusations et ne pas se retrouver une nouvelle fois dans la même situation.

L'entêtement du Foreign Office devient donc difficilement explicable. Tchitchérine lui-même ne comprend pas l'action du gouvernement britannique. Dans un télégramme à Krassine, représentant de l'URSS à Londres, il lui demande si la note du 7 septembre est une annonce du gouvernement britannique d'un retour à une politique interventionniste et si celui-ci a vraiment cru aux documents falsifiés de façon flagrante.⁸⁰

Dans une nouvelle note remise à Tchitchérine le 12 novembre, le gouvernement britannique réitère ses accusations contre l'URSS, celle-ci n'ayant pas, pour le Foreign Office, réussi à produire assez de preuves en faveur de ses contre-accusations.⁸¹ Elle maintient le lien entre le

⁷⁷ Minute de Gregory, 5-6 octobre 1921, doc. n° 8, *BDF*, 6, p. 8.

⁷⁸ Minute de Curzon, 12 octobre 1921, doc. n° 16, *BDF*, 6, p. 19.

⁷⁹ Cabinet Papers, 15 octobre 1921, CAB 24/129/10.

⁸⁰ Tchitchérine à Krassine, 2 octobre 1921, doc. n° 28, *BDF*, 6, p. 31.

⁸¹ Curzon au Cabinet, 27 octobre 1921, doc. n° 437, *DBFP*, 1st, 20, p. 798.

gouvernement soviétique et le Comintern sans ajouter de nouvelles preuves. Lors de sa réception par Tchitchérine, celui-ci remet encore une fois en cause les accusations de la Grande-Bretagne et affirme à Hodgson avoir du mal à envisager qu'un gouvernement comme le gouvernement anglais puisse croire à de si « mauvais renseignements ». ⁸² Pour Krassine, la seconde action du Foreign Office n'est qu'une manière de sauver les apparences, ou pour reprendre ses propos très imagés, « Curzon's second attack is a rearguard action in which much ammunition is wasted to cover retreat. » ⁸³

Les relations entre les deux pays semblent partir sur de nouvelles bases au début de 1922. Début janvier, le gouvernement britannique joue les médiateurs entre la Russie et la Finlande sur la question de la Carélie. ⁸⁴ De même, sous l'impulsion de Lloyd George, le gouvernement italien invite les Soviétiques à la conférence internationale de Gênes, afin de discuter des problèmes économiques et financiers qui touchent l'Europe.

L'accord de Cannes, convenu entre la Belgique, la France et la Grande-Bretagne avant la Conférence de Gênes qui exige des Soviétiques la reconnaissance des dettes, le dédommagement et la restitution des propriétés nationalisées, vient cependant compliquer la future conférence. Le gouvernement soviétique annonce, dans une note destinée à tous les gouvernements, sa déception face à l'entente préliminaire prise par l'Entente avant la Conférence de Gênes.

La question de la dette russe est, comme la question de la propagande, une question épineuse pour la plupart des pays de l'Ouest, dont les populations ou les entreprises avaient beaucoup investi en Russie tsariste et reviennent souvent sur le devant de la scène. Pendant un certain temps, le gouvernement soviétique espérait obtenir la reconnaissance *de jure* des dif-

⁸² Curzon à Hodgson, 12 novembre 1921, doc. n° 43, *BDEA*, 6, p. 52, et Hodgson à Curzon, 13 novembre 1921, doc. n° 54, *BDEA*, 6, p. 67.

⁸³ Krassine, 13 novembre 1921, *BDEA*, 6, p. 71.

⁸⁴ Ernest Amelius Rennie représentant de Sa Majesté à Helsinki, à Curzon, 2 janvier 1922, doc. n° 464, *DBFP*, 1st, 20, p. 828.

férents gouvernements de l'Ouest en échange d'une reconnaissance des différentes dettes russes.⁸⁵

Pour Hodgson, Moscou voit les demandes de la conférence de Cannes, puis de Gênes comme une volonté de « vendre la Russie » et de la réduire à une position de colonie exploitée par des étrangers.⁸⁶ Ce n'est pas si loin de la vérité. Deux jours plus tôt, un rapport du comité britannique sur la conférence de Gênes réclamait la mise sous tutelle de la Russie par les puissances alliées.⁸⁷

Le refus premier des Russes d'accepter la déclaration de Cannes vient également compliquer la tâche de Lloyd George qui avait, une fois de plus, dû faire face à une forte opposition de la part de son gouvernement. Le Foreign Office était fortement opposé à l'invitation des Russes en Italie. Dans un mémorandum de février, Gregory établit la vision du Foreign Office. Pour lui, les intentions du gouvernement soviétique à Gênes ne sont pas de s'entendre avec l'Europe, mais d'étendre encore plus la révolution mondiale. Il note avec pessimisme que « to expect therefore a cessation of propaganda is to expect the Russians to change their nature. »⁸⁸

Ce n'est pourtant pas du tout la politique envisagée par le gouvernement soviétique pour la conférence de Gênes. Le gouvernement soviétique était à la recherche d'une reconnaissance diplomatique et du développement du commerce. Krassine va plus loin et affirme que l'objectif pour la délégation soviétique à la conférence de Gênes sera de « perdre le minimum et de regagner le plus possible de ce qui nous a été pris », le gouvernement soviétique n'ayant de toute façon pas les moyens d'imposer sa volonté.⁸⁹

⁸⁵ Stephen White, *The Origins of Detente. The Genoa Conference and Soviet-Western Relations, 1921-1922*. London, Cambridge University Press, 1985, p. 34. Cette reconnaissance comprenait toutefois quelques limites. Les soviétiques refusaient notamment de payer les dettes de guerres et tenaient à comptabiliser les frais de l'intervention alliés entre 1917 et 1919.

⁸⁶ Conférence préliminaire de Gênes, 30 mars 1922, *B DFA*, 6, p. 165, « Resolution of the all-Russian Central Executive Committee », 15 mars 1922, doc. n° 107, *B DFA*, 6, p. 148, et Rapport de Hodgson, 25 avril 1922, doc. n° 136, *B DFA*, 6, p. 191.

⁸⁷ Cabinet Papers, 28 mars 1922, CAB 24/136/2. Déjà en février le Cabinet jugeait indispensable la reconnaissance par Russie de ses dettes. Voir Cabinet Papers, 20 février 1922, CAB 24/133/64.

⁸⁸ Mémorandum de Gregory, 12 février 1922, doc. n° 481, *DBFP*, 1st, 20, p. 851.

⁸⁹ Krassine, cité dans Carley, « *Silent Conflict* », p. 52.

Plus encore, le gouvernement soviétique fait de la question de la Grande-Bretagne sa priorité, contre la France. Litvinov se dit même prêt à envisager des compensations nécessaires à l'est pour s'entendre avec la Grande-Bretagne. D'autant plus que le Politburo est pessimiste quant aux chances de la conférence de Gênes d'arriver à une entente générale, et prépare avant même son commencement, un plan d'entente bilatérale avec la Grande-Bretagne, en même temps qu'un avec l'Allemagne. Le Politburo reconnaît le mérite d'avoir à la tête de gouvernement anglais Lloyd George qui comprend l'importance des relations économiques entre la Grande-Bretagne et la Russie.⁹⁰

Lloyd George, justement, est plus optimiste sur les résultats de la conférence de Gênes. Il ne comprend cependant pas la situation réelle de la Russie. Pour lui, l'aide de l'Europe est absolument nécessaire à la reconstruction de la Russie soviétique. Il pense donc que le gouvernement soviétique sera prêt à tous les sacrifices pour obtenir cette aide européenne.⁹¹ Surtout, Lloyd George croit à l'existence de deux camps en Russie. Celui de Lénine, qui abandonnerait le communisme et pencherait pour la modération, et celui des « extrémistes » qui, s'il prenait le pouvoir, tenterait par tous les moyens de lancer la révolution mondiale. Cette situation n'existe de toute évidence pas en Russie, où les dirigeants ne sont de toute façon pas prêts à tous les « sacrifices. » Mais pour Lloyd George il faut favoriser ce qu'il pense être le camp des modérés, et offrir une contrepartie à la reconnaissance des dettes par les Russes, la reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique.⁹²

C'est cette question de la reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique, avant même celle des dettes, qui pose le plus gros problème au sein de son gouvernement et les opposants au projet sont une fois de plus les mêmes que les opposants au Trade Agreement, Churchill en tête. Dans une réunion du Cabinet du 27 mars, il s'oppose clairement à donner « [the] full sovereign recognition [to] a band of dastardly criminals » et s'oppose à Lloyd George, qui souhaite une fois de plus obtenir les mains libres à Gênes. Une autre opposition vient

⁹⁰ Carley, « *Silent Conflict* », p. 54.

⁹¹ Cabinet Papers, 20 février 1922, CAB 23/36/6.

⁹² Cabinet Papers, 28 mars 1922, CAB 23/39/29.

de Frederick Edwin Smith, Lord Birkenhead, Lord Chancellor et Chamberlain qui souhaitent que la reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique ne mène pas à l'introduction d'un ambassadeur bolchevique à la cour.

Pour régler le problème, Lloyd George se voit finalement obligé d'acquiescer à deux conditions de la part du Cabinet. La reconnaissance *de jure* du gouvernement britannique ne devra pas être un acte isolé de la Grande-Bretagne et elle devra se limiter d'abord à un échange de chargés d'affaires pour laisser le temps à la Russie de remplir ses obligations.⁹³ Il n'aura finalement aucune chance d'appliquer ces conditions.

La délégation soviétique décidera finalement de s'entendre avec l'Allemagne, toutes deux déçues par les promesses de Lloyd George et par l'intransigeance des Français et des Belges. Le rapport d'un officiel du Foreign Office avant la conférence affirmait pourtant que le Narkomindel pensait que la conférence était un moyen tactique utilisé par les Britanniques pour rompre avec la France dont la politique ne lui convenait pas et pour se rapprocher de l'URSS.⁹⁴ Ce ne fut pas le cas.

Suite à la signature de Rapallo, le Foreign Office s'oppose à tout accord à Gênes avec les Russes. Pour lui « to scrape something out of Genoa would be the nadir of humiliation. »⁹⁵ En signant l'accord de Rapallo avec l'Allemagne, Moscou s'attira les foudres de Paris et de Londres. Les Alliés, la Pologne et la Petite Entente se rencontrent pour une action commune contre l'accord entre l'URSS et l'Allemagne. Hodgson, dans un rapport affirme que l'accord en la Russie et l'Allemagne se négocie depuis déjà un an. Il explique également l'attitude « destructrice » de l'URSS à la Conférence de Gênes par la « maladie de Lénine », qui selon lui assurait une certaine retenue au sein du gouvernement soviétique et du PCUS.⁹⁶ Le gouvernement britannique ne semble pas pouvoir envisager l'effet des demandes Alliés sur l'URSS, vues comme un

⁹³ Cabinet Papers, 26 mars 1922, CAB 23/29/21 et C.P., 2 avril 1922, CAB 23/39/30. L'introduction de l'ambassadeur soviétique à la cour soulevait de nombreuses oppositions, à commencer par celle du Roi lui-même, car il considérait les Bolchéviques responsables de la mort de son cousin Nicolas II, dernier Tsar de Russie.

⁹⁴ Rapport de Montgomery Grove, doc. n° 111, 20 février 1922, *BDEFA*, 6, p. 148.

⁹⁵ Nicolson, *Curzon, the last phase*, p. 211.

⁹⁶ Gregory à Curzon, 17 avril 1922, doc. n° 130, *BDEFA*, 6, p. 186, rapport de Hodgson, 25 avril 1922, doc. n° 136, *BDEFA*, 6, p. 191 et Hodgson à Balfour, 4 juillet 1922, doc. n° 147, *BDEFA*, 6, p. 210.

diktat par Moscou, qui ne demandaient ni plus ni moins que l'abandon du système communiste par la Russie.

La conférence de La Hague prévue après les échecs de la conférence de Gênes fut également un échec. Le gouvernement britannique n'en attendait de toute façon pas grand-chose. Dans un télégramme à Balfour, Hodgson doutait ainsi « that much good will come of The Hague Conference », les dirigeants soviétiques n'étant de toute façon pas prêts à renoncer à leurs principes pour s'entendre avec l'Europe de l'Ouest.⁹⁷

Lloyd George fut le principal artisan du rapprochement entre la Grande-Bretagne et la Russie soviétique pendant toute la période qui nous a intéressée dans ce chapitre. Dès 1917, il avait compris qu'une alliance avec la Russie soviétique contre l'Allemagne était possible, mais ses projets furent contrecarrés par Georges Clemenceau, le premier ministre français, Woodrow Wilson, le président des États-Unis et Curzon qui ne voulaient ni d'alliance ni de rapprochement avec la Russie soviétique. Par la suite, il fut l'un des premiers à envisager un accord économique avec le nouveau gouvernement en Russie, encore une fois contre l'opposition des die-hards de son gouvernement, Churchill et Curzon, et celle du Foreign Office. L'accord commercial fut le résultat de la politique de Lloyd George, qui contourna Curzon et le Foreign Office, pour pouvoir s'entendre avec Krassine et le gouvernement soviétique. Lloyd George surestimait toutefois les limites du gouvernement soviétique et jusqu'où celui-ci était prêt à aller pour obtenir des crédits et la reconnaissance *de jure* de la part des puissances alliées. L'échec de la conférence de Gênes fut un grand coup à sa popularité déclinante. La crise de Chanak en octobre 1922 provoqua l'éclatement de la coalition qu'il dirigeait depuis 1916. Pourtant c'est grâce à son intervention et son entêtement que les négociations entre les deux pays furent possibles. Surtout, sa tendance à contourner le Foreign Office et Lord Curzon, grâce à des conférences internationales, limita fortement l'influence du FO sur la politique étrangère à engager, et permit l'entente avec les Russes.

Nous l'avons vu, pendant toute la période l'arrêt de la propagande est l'objectif majeur des négociations pour les die-hards, Churchill et Curzon, bien avant la question du commerce, dont les débouchés paraissent, de toute façon, minimes alors que la Russie est sortie dévastée de

⁹⁷ Hodgson à Balfour, Moscou, 13 juin 1922, doc. n° 515, *DBFP*, 1st, 20, p. 891.

six ans de guerre et de deux ans de blocus économique et d'interventionnisme allié. Cette question de la propagande provoqua plusieurs crises durant toute la période qui nous a intéressée et elle restera une cause de conflit majeur tout au long de la période qu'étudiera ce mémoire. La question économique passera en second plan, et seulement pour satisfaire l'opinion publique, de plus en plus touchée par la crise économique et le chômage et pour qui le marché russe représentait un eldorado.

La chute de Lloyd George et la formation d'un gouvernement conservateur sous Bonar Law, puis sous Baldwin modifieront les rapports entre les deux pays. Plus encore, l'absence de Lloyd George permettra à Curzon et au Foreign Office de prendre une part encore plus active dans l'établissement de la politique du gouvernement de Sa Majesté face à la Russie bolchevique.

Chapitre III : **Confrontation**

La formation du nouveau gouvernement conservateur, mené par Bonar Law, qui se désintéresse des affaires étrangères, permet en effet à Curzon, maintenu au poste de Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, d'avoir les mains plus libres dans l'établissement des relations internationales de la Grande-Bretagne. Il devient donc le principal artisan des relations entre le gouvernement soviétique et le gouvernement britannique et se tourne dès lors vers une approche beaucoup plus frontale et conflictuelle,¹ malgré l'espoir peut-être naïf de Tchitchérine qu'un changement de gouvernement n'entraînera aucune modification dans les relations entre les deux pays.² Dès la première réunion du cabinet, Curzon annonce l'essentiel des relations entre les deux gouvernements, en affirmant que « from the Soviet Government, he expected nothing but hostility. »³

La conférence de Lausanne, qui vise l'établissement d'un nouveau traité de paix entre la Turquie et les alliés, marque le début des relations entre les deux pays sous gouvernement conservateur. La conférence de Lausanne doit également régler la question du détroit des Dardanelles, qui donne un accès à la mer Noire depuis la mer Méditerranée. Le gouvernement soviétique qui se considère - avec raison - directement concerné par la question, le détroit des Dardanelles étant le seul moyen d'atteindre la mer Noire et donc l'URSS par le sud, n'est au départ, pas invité à la conférence. Les alliés considèrent en effet qu'étant sorti de la guerre avant sa fin, et ayant fait une paix séparée - paix annoncée caduque par les alliés et la Russie soviétique à la victoire - la Russie n'avait pas le droit de siéger à la Conférence. Elle fut finalement autorisée à siéger seulement à titre d'invitée, malgré les réticences de Curzon. Ainsi, dès décembre 1922,

¹ Keith Neilson, *Britain, Soviet Russia and the collapse of the Versailles order, 1919-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 47.

² Rapport de William Peters, Représentant de Sa Majesté à Saint Petersburg, 24 octobre 1922, doc. n° 172, *BDEA*, 6, p. 273.

³ Cabinet Papers, 1er novembre 1922, CAB 23/32/1.

Tchitcherine se plaint à Curzon de l'apparente hostilité de la Grande-Bretagne contre l'URSS. Curzon lui répond que l'URSS ne doit s'en prendre qu'à elle-même, ayant délibérément refusé les ouvertures de Lloyd George aux Conférences de Gênes et de La Haye. Plus important, il renouvelle les récriminations de la Grande-Bretagne sur la « propagande soviétique. » C'est un retour en arrière dans les relations entre les deux pays et la « propagande » revient, une fois de plus, sur le devant de la scène.

Sans surprise, la conférence de Lausanne ne permet pas aux deux pays de s'entendre, le gouvernement soviétique n'étant de toute façon pas vu comme un égal par le gouvernement britannique. Au contraire, au retour de la conférence de Lausanne, Tchitchérine est convaincu, selon Hodgson, que la Grande-Bretagne est définitivement et fermement opposée à l'URSS, et la voit comme la responsable de l'isolement de l'URSS à la conférence.⁴

Les relations entre les deux pays, au début de l'année 1923, alternent entre des périodes d'ententes et des périodes de conflits. Si, par exemple, Gregory annonce à Krassine le 6 février la décision du gouvernement britannique de renoncer à toutes prétentions sur les navires de la flotte des volontaires russes détenus par la Grande-Bretagne et de rendre ces navires aux autorités soviétiques compétentes,⁵ le 20 février, Hodgson informe le Foreign Office de la décision du gouvernement soviétique de refuser l'accès de la délégation britannique aux hauts fonctionnaires du Narkomindel – Tchitchérine et Litvinov – et de limiter les relations à Gregory Weinstein, responsable du département anglo-américain au Narkomindel. Cette décision est prise en rétribution de la décision de Curzon de refuser à Krassine le droit de rencontrer les hauts fonctionnaires du Foreign Office, car celui-ci n'est pas le représentant du gouvernement soviétique en Grande-Bretagne, mais seulement le représentant d'ARCOS et de la délégation commerciale russe.⁶ Cette décision de la part du Narkomindel rendra furieux Curzon, qui juge essentiel l'accès d'Hodgson à Tchitchérine et Litvinov, et refuse la notion de réciprocité de la part du gouvernement soviétique.

⁴ Hodgson à Curzon, 6 mars 1923, *BDEA*, 6, p. 369.

⁵ Gregory à Krassine, Foreign Office, 6 février 1923, doc. n° 15, *DBFP*, 1st, 25, p. 20.

⁶ Hodgson à Curzon, Moscow, 20 février 1923, doc. n°16, *DBFP*, 1st, 25, p. 24.

De même, le 15 mars, le gouvernement soviétique refuse la nomination de G.P. Paton comme représentant de Sa Majesté à Vladivostok. Encore une fois, il s'agit de rétribution du gouvernement soviétique à des décisions antérieures du gouvernement britannique. Le refus d'autoriser la délégation économique russe au Canada et le refus de la nomination du chef du département de l'extrême orient au Narkomindel au poste de secrétaire de la délégation provoquent le refus soviétique. Ces décisions du gouvernement britannique sont vues par le gouvernement soviétique comme une volonté de Londres d'entraver le fonctionnement des missions russes en territoire britannique afin de rendre leur travail impraticable.⁷

L'antagonisme de la Grande-Bretagne face à l'URSS est apparent pour Tchitchérine, qui juge qu'elle s'oppose en toute part aux tentatives d'amélioration du gouvernement soviétique. Hodgson prévient le gouvernement britannique que l'antagonisme du gouvernement conservateur a de fortes chances de correspondre à une hostilité similaire de la part de la Russie. Il prévient que cette hostilité prendra sans aucun doute la forme d'une animosité renouvelée en Iran et en Afghanistan et à une recrudescence de l'activité en Inde et à tous les niveaux d'obstruction possibles.⁸ Les démons de la propagande semblent de nouveau hanter le gouvernement britannique.

Pourtant l'amélioration des relations entre les deux pays n'apparaît pas comme l'objectif principal du gouvernement conservateur, bien au contraire. Le 5 avril 1923, Gregory écrit dans un mémorandum :

« We appear to have reached a point where a definite rupture would have a very serious prospect of damaging the Soviet government and, if not immediately bringing it down, at least of creating a situation which may ultimately lead to its dissolution from within... It is a chance which may not readily recur, and we ought not to let it slip. »⁹

⁷ Note du Foreign Office, doc n° 37, *DBFP*, 1st, 25, p. 53, n. 4.

⁸ Hodgson à Curzon, Moscow, 6 mars 1923, enclosure in doc. n° 32 *DBFP*, 1st, 25. p. 46

⁹ Gregory, 5 avril 1923, dans Christine A. White, *British commercial relations with Soviet Russia*, p. 192.

Le gouvernement britannique apparaît donc prêt à mettre fin à tous les liens avec l'URSS, si une excuse valable est fournie aux conservateurs. Ce n'est pas le cas du gouvernement soviétique pour qui la relation avec la Grande-Bretagne est des plus importantes, provoquant une réduction drastique de la section Est au sein du Narkomindel. Celui-ci se rend pourtant bien compte de l'orientation de la politique britannique. Au printemps 1923, Litvinov songe même à envoyer un représentant à Londres pour voir si la politique conservatrice a pris une tendance antisoviétique. Litvinov espère également utiliser l'opposition au gouvernement conservateur pour éviter une rupture, qu'il pense probable, notant qu'un rapprochement avec Curzon est tout simplement impossible.¹⁰ Le Narkomindel n'avait pas tort de craindre une rupture et allait se rendre compte bien assez vite de la nouvelle politique des conservateurs et de son orientation antisoviétique.

La crise nécessaire à la rupture semble se dessiner fin avril. Suite à des questions à la Chambre des Communes concernant le traitement infligé à des sujets britanniques arraisonnés avec leur navire en mer Blanche au large de la Russie et sur l'avenir des relations entre la Grande-Bretagne et la Russie soviétique, le Cabinet rapporte son intention d'adresser au gouvernement soviétique une sérieuse remontrance. Le 25 avril, le Cabinet demande à Curzon de préparer une note pour le gouvernement soviétique regroupant « the numerous recent incidents to show the unsatisfactory and discourteous attitude of the Russian Soviet Government. » Dans cette note, le Cabinet demande à Curzon d'inclure la « propagande » russe qui va à l'encontre du Trade Agreement et les réponses « insolentes » à la tentative de médiation de la Grande-Bretagne dans les procès de l'Église. Les résultats attendus par le gouvernement conservateur sont clairement établis. Si une réponse acceptable n'est pas obtenue dans les plus brefs délais, le gouvernement britannique mettra fin aux relations entre les deux pays.¹¹

Pour soutenir les accusations de Curzon contre le gouvernement soviétique, le Cabinet convient le 2 mai d'autoriser la publication des interceptes que possède le gouvernement britannique dans la note aux bolcheviques. Le Cabinet juge alors que

¹⁰ Carley, « *Silent Conflict* », p. 74.

¹¹ Cabinet Papers, 25 avril 1923, CAB 23/45/21.

« the advantages of basing the published British case on actual extracts from the despatches which had passed between the Soviet government and its agents, outweighed the disadvantages of the possible disclosure of the secret source from which these despatches had been obtained, more especially as this was actually known to the Russian government. ¹² »

Il est évident que le nouveau gouvernement conservateur souhaite éviter à tout prix une situation similaire à celle de 1921, où les preuves de propagande de Curzon, composées à majorité de faux documents, avaient provoqué l'embarras du Foreign Office. De plus, si la décision du gouvernement de publier les interceptes va à l'encontre du Foreign Office, qui considère cette publication comme une rupture du décorum diplomatique, Curzon, lui, insiste, affirmant que rien, mis à part les preuves les plus solides, ne pourra convaincre l'opinion publique britannique de la justesse des demandes du gouvernement et d'une rupture nécessaire et peut-être imminente.¹³

La note officielle de protestation du gouvernement britannique au gouvernement soviétique est envoyée le 8 mai 1923. Curzon proteste contre les télégrammes de Weinstein, jugés accusateurs, et demande leurs retraits. Il demande également des compensations pour des outrages contre des sujets britanniques et contre l'arraisonnement de chalutiers anglais, origine du conflit entre les deux pays et prétexte utilisé par Curzon pour justifier sa note. Notons d'ailleurs que cesdits chalutiers avaient été relâchés la veille de l'envoi, le 7 mai, par le gouvernement soviétique.

Surtout, Curzon exige l'action du gouvernement soviétique contre le retour de la « propagande » en Asie. Il demande également le retrait des ambassadeurs soviétiques en Iran et en Afghanistan, accusés par les Britanniques d'action hostile, donc de propagande appelant à l'émancipation des peuples, contre les intérêts de la Grande-Bretagne. En cas d'absence de réponse par le gouvernement soviétique ou d'une réponse jugée insatisfaisante par Londres, le gouvernement britannique menace comme convenu de mettre fin au Trade Agreement et à sa représentation en URSS.¹⁴

¹² Cabinet Papers, 2 mai 1923, CAB 23/45/23.

¹³ Nicolson, *Curzon, the last phase*, p. 340.

¹⁴ Curzon à Hodgson, 2 mai 1923, doc. n° 250, *B DFA*, 6, p. 405.

La question des télégrammes de Weinstein est un contentieux entre les deux pays qui trouve son origine dans la question des religions, et qui malgré son apparente banalité, passera près de causer la rupture des relations. Dès mai 1922, Curzon s'enquiert auprès de Hodgson, de la possibilité de la part du gouvernement britannique et des différents corps religieux britanniques d'intercéder en faveur des organisations religieuses dans la question des procès de religion en Russie. La réponse de Hodgson, le 22 mai, remet en question toute tentative d'intervention de la part d'institutions étrangères, regardées avec la plus grande méfiance par les dirigeants soviétiques et qui ne ferait qu'envenimer la position déjà précaire du Patriarche Tikhon et des différentes organisations religieuses en Russie.¹⁵

La réticence de Hodgson à intervenir dans la question des procès religieux est une nouvelle fois répétée en juillet dans un télégramme à Balfour. Pour Hodgson, « any protest from foreign countries is liable to be met by an affront and will certainly be utilised to demonstrate solidarity of bourgeois powers with the enemies of proletariat. »¹⁶ Il consent malgré tout à demander aux autorités soviétiques l'autorisation d'envoyer un représentant de la délégation britannique au procès du Patriarche. Il rappelle toutefois à Balfour qu'une intervention étrangère dans le dossier ne favoriserait pas la situation du Tikhon et, qu'au contraire, celle-ci aurait de fortes chances d'empirer en cas d'implication.¹⁷

La question des procès religieux se poursuit en janvier 1923, lors des procès des prêtres de l'Église catholique. Le Vatican sollicite l'aide du gouvernement britannique et du représentant de Sa Majesté pour intervenir en faveur des prêtres en Russie. Le Foreign Office prie en conséquence William Peters, représentant de Sa Majesté à Petrograd, d'intercéder en faveur des prêtres, si l'intercession britannique ne provoque aucun tort à leur cause.¹⁸

¹⁵ Hodgson à Curzon, 22 mai 1922, doc. n° 503, *DBFP*, 1st, 20, p. 877 et Curzon à Hodgson, 18 mai 1922, doc. n° 503, *DBFP*, 1st, 20, p. 876, n. 1.

¹⁶ Hodgson à Curzon, 22 juillet 1922, doc. n° 527, *DBFP*, 1st, 20, p. 905, n. 2.

¹⁷ Hodgson à Balfour, 1 août 1922, doc. n° 528, *DBFP*, 1st, 20, p. 906

¹⁸ Charles Dormer, membre de la représentation britannique au Saint Siège, à Curzon, janvier 1923, doc. n° 11, *DBFP*, 1st, 25, p. 15, et télégramme du Foreign Office à Peters, doc. n° 11, *DBFP*, 1st, 25, p. 15, n. 4.

En avril, la crise sur la question des procès explose. Le 15 mars, Curzon somme Hodgson d'intercéder dans le procès de Mgr Butkevitch, plus haut dignitaire de l'Église catholique en Russie, et lui demande de faire tout ce qui est en son pouvoir pour sauver les vies des prêtres arrêtés. Le 30 mars, Hodgson transmet un appel en faveur des ecclésiastiques. La réponse des Soviétiques ne se fait pas attendre. Dès le lendemain, Weinstein, transmet une note à Hodgson, qualifiée par celui-ci d'offensante. La réponse du gouvernement soviétique accuse le gouvernement britannique d'interventionnisme dans la politique intérieure russe, d'atteinte aux droits souverains de la Russie, et un retour de la part de la Grande-Bretagne à une politique interventionniste. Hodgson se plaint officiellement au Narkomindel des propos tenus par Weinstein. Le Narkomindel maintient pourtant ces accusations, affirmant la justesse des propos contenus dans la note et espérant que celle-ci forcera le gouvernement de Sa Majesté à ne pas intervenir dans toutes affaires qui seraient du ressort de la politique intérieure de l'Union soviétique.¹⁹

Cette nouvelle déclaration soulève l'ire de Curzon et du Foreign Office. Celui-ci se lance alors dans des discussions pour juger de la pertinence de maintenir les relations entre les deux pays. Gregory soumet, le 5 avril, un mémorandum qui présente les arguments en faveur d'une rupture des relations et qui tente de déterminer si le moment est idéal pour une rupture.²⁰ Curzon, dans un télégramme du 10 avril à Hodgson, dont l'avis était considéré comme essentiel, remet lui aussi en cause la mission britannique à Moscou. Parlant de réponse insultante, de barbaries récentes et de l'échec constant à donner satisfaction au gouvernement de Sa Majesté, Curzon envisage la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays. Il ne conditionne cette rupture qu'à quatre questions. Considérant, selon lui, l'impact mineur qu'a eu le Trade Agreement sur les relations commerciales entre les deux pays, il demande à Hodgson si la fin du Trade Agreement aura une réelle influence sur le commerce. Il s'interroge également sur les effets qu'aurait une rupture des relations sur le reste des représentations à Moscou. Finalement, il demande à Hodgson si la rupture des relations aurait une quelconque influence positive sur le gouvernement soviétique et si la réaction européenne à cette rupture influencerait les bolcheviques.²¹

¹⁹ Hodgson à Curzon, 1er avril 1923, doc. n° 41, *DBFP*, 1st, 25, p. 58.

²⁰ Minute de Gregory, 5 avril 1923, doc. n° 43, *DBFP*, 1st, 25, p. 60, n. 1.

²¹ Curzon à Hodgson, 10 avril 1923, doc. n° 238, *B DFA*, 6, p. 391.

Hodgson lui répond en affirmant que le Trade Agreement n'a effectivement pas rempli les objectifs voulus. Il affirme également que le gouvernement soviétique n'a pas réussi à se séparer complètement du Comintern et que le Narkomindel est mal balancé entre un Litvinov obstiné et rancunier et un Tchitcherine faible et impulsif. Il prévient toutefois que la rupture entre les deux pays donnera le pouvoir aux extrémistes, autrement dit à une recrudescence de la propagande anti-britannique, et conseille fortement Curzon de ne pas rompre les relations entre les deux pays.²² D'habitude plutôt juste dans ses observations, Hodgson est pourtant très loin du compte dans son rapport. Il n'a notamment pas compris la relation entre Litvinov et Tchitchérine, effectivement parfois conflictuelle, mais dont l'orientation est la même, c'est-à-dire un renforcement de la position de l'URSS et du gouvernement soviétique qui passe par de bonnes relations à l'Ouest, parfois au détriment de l'Est.²³ D'autre part, il ne semble pas se rendre compte de la retenue de l'URSS à l'Est, alors qu'il note qu'une rupture provoquerait une recrudescence de la « propagande » anti-britannique.

Dans les minutes du Foreign Office sur le télégramme de Hodgson, Ronald C. Lindsay, sous Secrétaire d'État adjoint au Foreign Office, note que le Labour et les Libéraux de la Chambre de Communes s'opposeront sûrement à la rupture des relations entre les deux pays, ce qui diminuerait la portée d'une telle rupture. Lindsay est donc de l'avis que seule l'exécution du Patriarche Tikhon fournirait l'indignation nécessaire dans l'opinion publique et à la Chambre des Communes pour permettre une rupture des relations, sans que celle-ci soit jugée prématurée. Cet avis n'est cependant pas partagé par le secrétaire d'État. Pour Curzon, l'opinion publique britannique ne s'indigne pas vraiment de la situation en Russie. S'il convint de l'importance de Tikhon dans l'avenir des relations, il refuse cependant d'être guidé dans ses décisions par l'opinion publique. Le 28 avril, Curzon, dans une minute, révèle la politique du gouvernement. Le Cabinet décide ainsi « to throw the responsibility of a rupture – if rupture there is to be – upon Russia. »²⁴

²² Hodgson à Curzon, 13 avril 1923, doc. n° 239, *BDFP*, 6, p. 392.

²³ Carley, « *Silent Conflict* », p. 86.

²⁴ Lindsay et Curzon à Hodgson, doc. n° 46, *DBFP*, 1st, 25, p. 74, n. 7. Le patriarche sera libéré suite à l'ultimatum de Curzon. Hodgson attribuera cette libération à la note de Curzon. Voir Hodgson à Curzon, 29 juin 1923, doc. n° 112, *DBFP*, 1st, 25, p. 187.

La question de la propagande soviétique, quant à elle, reste bien sur une question épineuse entre les deux pays et ne cesse de soulever les passions des différents gouvernements britanniques. Cependant, si les rapports sur la propagande soviétique sont nombreux, ils ne sont pas toujours des rapports d'une propagande « directe » contre les intérêts de la Grande-Bretagne. Début janvier, Peters envoie un télégramme pour reporter un appel du Comité Central Exécutif aux « peuples du monde » après l'invasion de la Ruhr par la France et la Belgique. Même si, pour Peters, cet appel a été fait sans considération de politique étrangère, il ne se demande pas moins dans quelle mesure cet appel peut-être considéré comme une rupture de l'accord anglo-russe,²⁵ alors que cet appel n'est clairement pas une rupture de l'article du Trade Agreement, puisque ne porte pas atteinte aux intérêts de la Grande-Bretagne, elle-même *opposée* à l'invasion de la Ruhr par ses anciens alliés.

Le résultat que pense obtenir le gouvernement conservateur avec sa note est clair. Le lendemain de l'envoi de la note, Curzon s'attend déjà à ce que le gouvernement soviétique ne satisfasse pas aux demandes du gouvernement de Sa Majesté. Il demande en conséquence à Hodgson de préparer discrètement les étapes préliminaires à une évacuation des délégations britanniques de Moscou et de Petrograd. Par la même occasion, il demande à Hodgson de prévenir tous les sujets britanniques qu'il peut atteindre de quitter le pays.²⁶

Le gouvernement conservateur est convaincu que la rupture des relations est inévitable. Deux jours après avoir demandé à Hodgson d'arranger le départ des délégations et des ressortissants, celui-ci avertit le gouvernement de la nécessité d'avertir les compagnies de la White Star Line et de la Liverpool AMD Cunard Line du retrait plus que probable de la mission. Le 8 mai, le Foreign Office annonce à Hodgson avoir prévenu les compagnies précédentes ainsi que l'Union Cold Storage, présente à Vladivostok.²⁷

L'inquiétude du gouvernement britannique se porte alors sur le sort de la délégation britannique à Moscou en cas de rupture des relations entre les deux pays. Il a en effet peur que le

²⁵ Peters à Curzon, Moscow, 16 janvier 1923, enclosure in doc. n° 8, *DBFP*, 1st, 25, p. 9.

²⁶ Curzon à Hodgson, 3 mai 1923, doc. n° 53, *DBFP*, 1st, 25, p. 98.

²⁷ Hodgson à Curzon, 5 mai 1923, doc. n° 55, *DBFP*, 1st, 25, p. 99.

gouvernement soviétique prenne en otage les membres de la délégation. Il demande donc au secrétaire du Home Office de s'informer sur les pouvoirs dont dispose le gouvernement britannique pour retenir la délégation soviétique, si le gouvernement bolchevique décidait de retenir les représentants anglais.²⁸ Dans sa réponse, le Home Secretary informe ses collègues que le gouvernement britannique ne dispose d'aucun pouvoir pour retenir la délégation commerciale russe et que le seul pouvoir à sa disposition est d'obliger la délégation soviétique à se rapporter à la police.²⁹ Cette inquiétude était inutile. Le gouvernement soviétique et le Narkomindel, qui se démenaient depuis la fin de la guerre civile à établir de bonnes relations économiques et diplomatiques avec l'ouest pour tenter de reconstruire leur pays en ruine après deux ans d'interventionnisme, n'allaient pas risquer une gaffe diplomatique. D'autant plus que l'URSS n'avait rien à y gagner. Il est aussi amusant de noter que c'est finalement le gouvernement britannique qui provoquera une gaffe diplomatique en pratiquant un raid sur la délégation économique soviétique à Londres en 1927. Mais c'est trop s'avancer dans l'histoire.

Le 8 mai 1922, Curzon envoie de nouvelles instructions à Hodgson concernant la réponse soviétique à la note. S'attendant à une tentative soviétique « to obscure the issues » et de rendre déraisonnable toute tentative d'insistance britannique sur l'acceptation sans condition de la note, Curzon annonce l'intention du gouvernement de Sa Majesté de ne pas entrer dans des discussions avec Moscou. Il recommande en conséquence trois voies d'actions à Hodgson. Si la réponse des Soviétiques lui paraît en tout point contraire à la note de Curzon, il aura tous les pouvoirs pour ordonner le départ de la délégation britannique. Si la réponse permet de penser qu'une complète transformation de la politique de l'URSS à l'égard de la Grande-Bretagne est en cours, Hodgson doit envoyer la réponse au Foreign Office et attendre les instructions. Finalement, si la réponse des Soviétiques ne satisfait à aucune de ces deux solutions, Hodgson doit se contenter d'informer le gouvernement soviétique que la politique soviétique d'hostilité n'a laissé aucune alternative au gouvernement britannique que de demander la complète acceptation des

²⁸ Cabinet Papers, 2 mai 1923, CAB 23/45/23.

²⁹ Cabinet Papers, 9 mai 1923, CAB 23/45/25.

demandes et de demander un délai de 48 heures pour leur donner une réponse.³⁰ Le gouvernement britannique donne aux Soviétiques un ultimatum de dix jours pendant lequel il s'attend à obtenir une réponse satisfaisante. Dans le cas contraire, la Grande-Bretagne retirera la totalité de sa délégation. Par la même occasion, le gouvernement britannique demande au gouvernement soviétique une assurance sur la sécurité des sujets britanniques en cas de rupture des relations, assurance fournie par Litvinov.³¹

Une réponse préliminaire de Moscou concernant la question des chalutiers anglais est envoyée le 9 mai.³² Elle est suivie par la réponse officielle du gouvernement soviétique le 13 mai. Celle-ci remet en cause les conclusions de la note de protestations britanniques. Tchitcherine rejette la conclusion britannique qui affirme que le Trade Agreement n'a profité qu'à l'URSS et rappelle que celui-ci est incomplet en l'absence de véritable lien diplomatique entre les deux pays. Il rejette la question de la non-résolution des problèmes sur le dos de la Grande-Bretagne, qui se refuse à toute discussion. Tchitcherine rappelle également que l'URSS a le droit d'avoir sa propre politique extérieure, qui ne correspond pas forcément aux intérêts britanniques. Rejetant toute accusation de propagande de la part de Moscou, il affirme détenir des preuves d'actions britanniques contre l'URSS qui n'ont pas été dévoilées pour ne pas mettre en cause les relations entre les deux pays.³³

La réponse soviétique est transmise par Hodgson au gouvernement britannique. La réponse du gouvernement bolchevique ne répondant pas aux demandes britanniques, Hodgson justifie son envoi dans un télégramme qui suit la réponse. Dans ce télégramme, Hodgson observe que

« though unsatisfactory in many respects [the reply] is remarkable in that it contained minimum of communist verbiage necessary to make it palatable for home consumption, and that text has been carefully studied, so as not to give

³⁰ Curzon à Hodgson, 8 mai 1923, doc. n° 53, *DBFP*, 1st, 25, p. 100.

³¹ Hodgson au Foreign Office, 9 mai 1923, doc. n° 57, *DBFP*, 1st, 25, p. 100, n. 2.

³² Hodgson à Curzon, 9 mai 1923, doc. n° 59, *DBFP*, 1st, 25, p. 102.

³³ Tchitchérine à Curzon, 13 mai 1923, doc. n° 253, *BDEA*, 6, p. 410.

offense. » [...] That it is a genuine desire of Soviet government to come to terms is beyond doubt since, brought face to face with real facts, it fears any other issue. »

La volonté soviétique d'arriver à un accord avec les Britanniques est donc réelle.³⁴ Il faut dire que le gouvernement soviétique craint une nouvelle fois le retour d'un blocus maritime. Il est donc prêt à faire plusieurs concessions au gouvernement britannique pour éviter cette éventualité, sans toutefois donner entière satisfaction à l'ultimatum de Curzon. Le gouvernement soviétique ne reste d'ailleurs pas non plus les bras croisés. Il augmente les sommes versées aux leaders du Labour, incluant MacDonald, à travers le Comintern et le CPGB, et au mouvement « Hands off Russia » pour éviter une rupture.³⁵ L'apparente volonté du gouvernement soviétique de s'entendre avec la Grande-Bretagne pousse dans tous les cas le gouvernement britannique à ouvrir des discussions avec Krassine.

Le 15 mai, Curzon expose, dans une réunion du Cabinet, les réponses soviétiques aux accusations britanniques. Pour chacune de ces réponses, Curzon note la faiblesse et le manque de preuves des contre-accusations soviétiques, et note avec dédain que la seule demande britannique qui a été respectée est la libération du chalutier britannique, sans toutefois s'éterniser sur le fait que le chalutier ait été libéré *avant* la note du gouvernement britannique. Le Cabinet autorise toutefois Curzon à recevoir Krassine pour discuter de la note de mai, même si, il le rappelle, Krassine ne dispose d'aucun statut diplomatique en Grande-Bretagne.³⁶ Il autorise également Curzon à donner une extension de temps à Krassine pour communiquer avec son gouvernement pour demander de plus grandes instructions.³⁷

Lors de sa réunion avec Krassine, le 17 mai, pour discuter de l'ultimatum, Curzon met de l'avant la question de la « propagande soviétique », affirmant que l'URSS n'avait pas toujours respecté ses engagements issus du Trade Agreement. Pour soutenir son argumentation, Curzon

³⁴ Hodgson à Curzon, 13 mai 1923, doc. n° 68, *DBFP*, 1st, 25, p. 118.

³⁵ Carley, « *Silent Conflict* », p. 85. Le mouvement 'Hands off Russia' est un mouvement créé à la fin de la Première Guerre mondiale, en pleine politique d'interventionnisme en Russie. Elle n'avait, au départ, aucune attache avec le mouvement communiste et ne cherchait qu'à mettre fin à l'intervention militaire de la Grande-Bretagne et de ses alliés.

³⁶ Cabinet Papers, 15 mai 1923, CAB 23/45/27.

³⁷ Curzon à Hodgson, 17 mai 1923, doc. n° 71, *DBFP*, 1st, 25, p. 121.

présente à Krassine les nombreux télégrammes envoyés à Raskolnikov, représentant du gouvernement soviétique en Afghanistan, et soutient qu'en conséquence, le dossier britannique repose sur des preuves incontestables.³⁸ Suite aux discussions entre Krassine et Curzon, Krassine transmet, le 23 mai, une nouvelle réponse de la part du gouvernement soviétique. Dans cette note, celui-ci répond favorablement à la plupart des demandes de la Grande-Bretagne. Ainsi, il se dit prêt à négocier avec le gouvernement anglais des droits de pêche et à compenser les cas des chalutiers arraisonnés. Il se dit également prêt à compenser les sujets britanniques sans toutefois reconnaître aucune responsabilité de la part du gouvernement soviétique. Finalement, le gouvernement soviétique accepte de retirer les lettres offensantes de Weinstein. Cependant, comme le note Eyre Crowe, permanent under-secretary au Foreign Office, le gouvernement soviétique refuse de satisfaire à la question de la propagande, et se limite à proposer une discussion entre les deux pays. Or, la question de la propagande « is the most important of all » pour le gouvernement britannique. Celui-ci ne souhaite donc en aucun cas laisser la question de la propagande sans réponse, de peur d'admettre le droit des Soviétiques de rompre le Trade Agreement avec la propagande. Pour Crowe, l'abdication soviétique montre leur volonté de s'entendre avec la Grande-Bretagne et devrait être utilisée pour obliger l'URSS à abandonner sur la question de la propagande.³⁹

À la fin du mois, le Cabinet demande donc à Curzon d'insister pour que les Soviétiques acceptent les demandes du gouvernement britannique sur la propagande, celle-ci étant une part entière du Trade Agreement. Le Cabinet autorise également Curzon à utiliser une nouvelle fois les télégrammes interceptés si Krassine remet en cause leur validité, afin de forcer le gouvernement soviétique à modifier sa position et faire avancer la situation de la propagande. En cas d'accord de la part du gouvernement soviétique, le Secretary of State for Foreign Affairs devra demander aux Russes de renouveler leurs assurances concernant la question de la propagande. Afin de faciliter la tâche au gouvernement soviétique dans l'acceptation des demandes britan-

³⁸ Minutes d'une rencontre entre Curzon et Krassine, 17 mai 1923, doc. n° 72, *DBFP*, 1st, 25, p. 122.

³⁹ Krassine à Curzon, 23 mai 1923, doc. n° 78, *DBFP*, 1st, 25, p. 135, et minute de Crowe, 23 mai 1923, doc. n° 78, *DBFP*, 1st, 25, p. 135, n. 5.

niques, le Cabinet autorise Curzon à ne demander que le rappel des représentants bolcheviques en Iran et en Afghanistan et non d'insister sur leur révocation.⁴⁰

La note de Curzon n'a pas l'effet escompté. Un mémorandum du Home Office du 31 mai note que « [the] Russian propaganda in this country, far from having ceased had been intensified since the exchange of Notes. »⁴¹ Il s'agissait en fait des événements décrits plus tôt, où le gouvernement soviétique par l'intermédiaire de Berzin finançait des campagnes publicitaires pour dénoncer la note britannique et exposer, ce qui, selon eux, était la vraie version.

En juin, un nouveau mémorandum du Home Office révèle les attaques directes contre Curzon, jugé responsable par les Soviétiques, selon le rapport, des mauvaises relations entre les deux pays. Il cite *The Worker's Weekly*, journal officiel du parti communiste britannique financé par Moscou, du 9 juin qui affirme que « The only way to end Curzon's policy is to end Curzon. It is no use waiting for war till it comes. Curzon must be brought down now. »⁴² Pour le gouvernement britannique, le financement du journal par Moscou implique directement celui-ci dans les attaques du *Workers's Weekly*.

La question de la propagande progresse toutefois. Le 7 juin, Hodgson annonce à Curzon le rappel par l'URSS de Raskolnikov et de Shumyatsky, ambassadeurs soviétiques en Afghanistan et en Iran. Dans les faits ce rappel s'est produit à la demande du gouvernement afghan qui s'était plaint des activités de propagande de Shumyatsky. Il ne trouve aucunement son origine dans la demande du gouvernement britannique, ce rappel s'étant produit avant le mémorandum britannique.⁴³ La question de la nouvelle assurance soviétique contre la propagande reste, elle, en suspens. Deux jours plus tard, Gregory menace Krassine de la rupture des relations si le gouvernement soviétique ne répond pas favorablement à la demande britannique d'un nouvel accord sur la propagande.⁴⁴

⁴⁰ Cabinet Papers, 30 mai 1923, CAB 23/46/1. Transmis à Krassine dans un mémorandum de Gregory le même jour.

⁴¹ Cabinet Papers, 31 mai 1923, CAB 24/160/56.

⁴² Cabinet Papers, 14 juin 1923, CAB 24/160/76.

⁴³ Hodgson à Curzon, 7 juin 1923, doc. n° 89, *DBFP*, 1st, 25, p. 158.

⁴⁴ Gregory à Krassine, 9 juin 1923, doc. n° 93, *DBFP*, 1st, 25, p. 160.

Finalement, un mémorandum de Krassine vient mettre fin au conflit. Dans ce mémorandum, le gouvernement soviétique accepte les demandes britanniques d'un nouvel accord, malgré les changements radicaux apportés par les Britanniques. En échange, ceux-ci acceptent de ne porter assistance à aucun Russe blanc. Le gouvernement soviétique note toutefois que le gouvernement conservateur est responsable, selon lui, de l'état des relations entre les deux pays et l'accuse d'avoir voulu mettre fin à tout prix à ces relations.⁴⁵ Le 13 juin, le gouvernement britannique reconnaît officiellement la fin de la crise entre les deux pays, le gouvernement soviétique ayant répondu à la majorité des demandes britanniques. Suite au conflit, Curzon reçoit les félicitations officielles du Premier Ministre pour les résultats concluants des négociations avec Krassine.⁴⁶

Ce n'est pas le cas de Krassine. Litvinov et Tchitchérine accusent tous deux celui-ci d'avoir été trop loin dans ses concessions à Curzon. Surtout, le Narkomindel craint les conséquences du rappel de ses représentants en Iran et en Afghanistan, qu'il voit comme une victoire pour la Grande-Bretagne et une humiliation pour le gouvernement soviétique.⁴⁷ Tchitchérine note que cette défaite signifie une

« domination anglaise en Afghanistan [qui] signifie la perte, pour nous, de toute sécurité à Tashkent. L'Asie centrale sera sous une menace constante, et des intrigues antisoviétiques pourront s'étendre aussi loin que Kazan et Ufa... La domination anglaise en Afghanistan nous bat à notre place la plus vulnérable. La domination anglaise en Perse signifiera l'acquisition, pour eux, de concessions près de la mer Caspienne et la création d'une menace perpétuelle pour Baku, qui avec un signe de tête de Londres, pourra être anéanti par des avions anglais.⁴⁸ »

Pour Tchitchérine c'est la totalité de la base de la sécurité de la Russie qui vient d'être menacée par l'accord de Krassine avec Curzon. Malgré ce pas en arrière pour le Narkomindel, Tchitchérine et Litvinov souhaitent toujours établir de meilleures relations avec la Grande-Bretagne.

⁴⁵ Krassine à Curzon, 9 juin 1923, enclosure in doc. n° 94, *DBFP*, 1st, 25, p. 163.

⁴⁶ Cabinet Papers, 11 juin 1923, CAB 23/46/2.

⁴⁷ Carley, « *Silent Conflict* », p. 85-86.

⁴⁸ Tchitchérine à Krassine, cité dans Carley, « *Silent Conflict* », p. 85-86. [T.d.A.].

Tout au long de la crise de l'ultimatum de Curzon, des voix viennent s'opposer à la politique gouvernementale. Lorsque des risques de rupture apparaissent, des industriels britanniques exercent des pressions sur le gouvernement pour maintenir les liens entre les deux pays.⁴⁹

Le Department of Overseas Trade y est également opposé, en raison du commerce qui existe entre la Grande-Bretagne et l'URSS. En effet, si ce commerce n'est pas des plus importants, il paraît essentiel alors que le chômage est toujours rampant et que le marché soviétique représente toujours un eldorado dans l'imaginaire de l'opinion publique. Dans un mémorandum du 24 avril au Foreign Office, celui-ci remet en question les conclusions de Curzon sur le Trade Agreement. Selon le mémorandum du département, la majorité du commerce entre les deux pays est dû au Trade Agreement, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, le Trade Agreement a donné une base légale aux biens et fonds soviétiques amenés en Grande-Bretagne, permettant la protection de ses actifs face aux créanciers. Deuxièmement, le Trade Agreement a permis la création d'une nouvelle catégorie de marchands qui se sont habitués et qui ont commencé à développer une certaine confiance dans le système communiste particulier de monopole d'État. Finalement, la sécurité qu'apporte le Trade Agreement a permis à Londres de devenir la plaque tournante du commerce soviétique avec d'autres pays comme la France, qui ne possèdent pas d'accord commercial avec la Russie. Ces transactions apportent une autre forme de revenu issu du Trade Agreement.⁵⁰

Les conclusions du mémorandum sont soutenues par Owen O'Malley, membre du Northern Department au Foreign Office. Celui-ci remarque qu'une partie du commerce entre les deux pays n'apparaît pas comme du commerce direct, mais qu'il passe par les villes de Riga et de Königsberg. Il considère donc que les statistiques sur le commerce entre les deux pays ne sont pas complètes, car « the benefits which this country derives from the purchases and sales made abroad by Russia are not confined to purchases made directly in or sales made directly to British territory. »⁵¹

⁴⁹ White, *British commercial relations with Soviet Russia*, p. 201.

⁵⁰ Mémorandum du Department of Overseas Trade, 24 avril 1923, enclosure in doc. n° 49, *DBFP*, 1st, 25, p. 79.

⁵¹ Minute de O'Malley, enclosure in doc. n° 49, *DBFP*, 1st, 25, p. 82, n. 2.

Le gouvernement trouve également des soutiens à sa politique. Le *National Review*, journal du parti conservateur, soutient bien entendu fortement le gouvernement dans son action contre le gouvernement soviétique et lui demande d'obtenir des compensations pour les outrages énoncés dans la note de Curzon.⁵² Au sein du gouvernement, le président du Board of Trade, Philip Cunliffe-Lister, Sir Lloyd-Greame, est également un fort défenseur de la politique de Curzon. Selon lui, le Trade Agreement n'a donné aucun bénéfice à l'industrie britannique et son abrogation n'empêcherait pas les Russes de commercer en Grande-Bretagne. Plus encore, selon lui le Trade Agreement représente pour l'homme normal « an arrogant collection of Russians headed by Krassin and Klishko living in luxury in Soviet House » et cet homme ordinaire ne sera satisfait qu'avec le renvoi de la délégation soviétique du pays.⁵³ Un autre soutien au gouvernement est l'Association des créanciers britanniques (ABC). Reçue fin juillet par le Foreign Office, celle-ci est convaincue que la politique du gouvernement conservateur était la marche à suivre et que si le gouvernement avait mis fin aux relations, le gouvernement soviétique serait venu supplier le gouvernement de Sa Majesté pour un nouvel accord, selon les termes choisis par la Grande-Bretagne.⁵⁴

Cette interprétation de la politique soviétique est, bien entendue, erronée. En aucun cas le gouvernement soviétique ne serait venu « supplier » le gouvernement britannique pour un nouvel accord. Le gouvernement soviétique ayant survécu à deux ans d'interventionnisme britannique et alliés, alors qu'il était sans moyen et entouré de tout côté, ne viendrait pas supplier les alliés alors qu'il se renforçait de jour en jour.

Le gouvernement britannique continue également dans son « obsession » de la « propagande » soviétique. Un rapport de Scotland Yard établit que « historically and actually the Russian Soviet Government and the Third International are creation of the Russian Communist party and the expression of it's policy and aims. » Pour Scotland Yard, le Comintern n'est qu'un instrument de la politique extérieure de l'URSS qualifiant la relation entre les trois organes de

⁵² White, *Britain and the Bolshevik Revolution*, p. 162.

⁵³ P. Lloyd-Greame à Curzon, 1er mai 1923, doc. n° 51, *DBFP*, 1st, 25, p. 86.

⁵⁴ Notes respecting an Interview with a Deputation from the Association of British Creditors of Russia, 26 juillet 1923, doc. n° 126, *DBFP*, 1st, 25, p. 207. McNeill n'est pas d'accord avec les représentants de l'Association, et pense qu'au contraire, les soviétiques n'étaient pas prêts à tout pour un accord.

« fonctionnal interdépendance.⁵⁵ » Cette analyse n'est pas juste, surtout parce que le seul instrument de la politique extérieure de l'URSS est le Narkomindel qui, lui, se doit de composer, à son plus grand désarroi, avec la propagande du Comintern et les décisions du Politburo.⁵⁶

Une nouvelle crise menace d'éclater en août, dont le sujet est encore une fois la propagande. Un article dans le *Morning Post*, journal conservateur, du 1er août accuse Christian Rakovsky, nouveau représentant soviétique à Londres, d'avoir publié un pamphlet diffamatoire contre la Grande-Bretagne. L'article l'accuse également d'avoir prononcé des attaques contre le Royaume-Uni lors d'un discours de départ en Ukraine. Deux jours plus tard, Curzon informe Peters du refus par le gouvernement britannique d'autoriser l'entrée de Rakovsky en Grande-Bretagne tant que le problème n'aura pas été résolu.⁵⁷

Le gouvernement britannique demande donc au gouvernement soviétique de prouver l'innocence de Rakovsky. Le 3 août, Nuorteva exprime sa plus complète conviction de l'innocence de Rakovsky et fournit tous les journaux censés contenir le discours de départ, à la délégation britannique à Moscou. Reconnaisant le pamphlet de Rakovsky, Nuorteva l'oppose toutefois aux différents discours de Membres du Parlement à la même période.⁵⁸ Le 6 août Peters informe son gouvernement du retrait du pamphlet par le Narkomindel. Plus important, il suggère à Curzon l'innocence du gouvernement soviétique dans cette question qui, selon lui, ne connaissait réellement pas l'existence du pamphlet et se trouve maintenant dans une position gênante.⁵⁹

L'enquête du gouvernement se poursuit tout de même. Le Foreign Office demande au *Morning Post* de fournir les documents incriminants le 10 août et une nouvelle fois le 14 août.⁶⁰ L'incapacité du *Morning Post* d'étayer ses accusations par la production des documents oblige le

⁵⁵ Mémoire de Scotland Yard, 10 septembre 1923, doc. n° 28, *BDEA*, 7, p. 57.

⁵⁶ Carley, « *Silent Conflict* », p. 273.

⁵⁷ Curzon à Peters, 1er août 1923, doc. n° 129, *DBFP*, vol. 5, p. 210 et Curzon à Peters, 3 août 1923, doc. 129, *DBFP*, 1st, 25, p. 211, n. 4

⁵⁸ Peters à Curzon, 3 août 1923, doc. n° 130, *DBFP*, 1st, 25, p. 212.

⁵⁹ Peters à Curzon, 6 août 1923, doc. n° 133, *DBFP*, 1st, 25, p. 219.

⁶⁰ Doc. n° 136, *DBFP*, 1st, 25, p. 223, n. 1.

gouvernement britannique à accepter l'entrée de Rakovsky en Grande-Bretagne le 30 août.⁶¹ Cette nouvelle crise provoque une nouvelle fois une certaine inquiétude chez les dirigeants soviétiques, qui y voient une nouvelle tentative de la part du gouvernement conservateur de mettre fin aux relations entre les deux pays. La crise de Rakovsky va durer un mois et retarde l'arrivée du représentant soviétique à Londres. Plus encore, elle dénote une nouvelle fois l'obsession britannique face à la propagande soviétique.⁶²

Pourquoi obsession ? Parce que le gouvernement conservateur ne distingue pas le langage diplomatique du langage rhétorique des dirigeants de l'URSS. Mais aussi parce que le gouvernement recherche toutes les preuves de manifestes, discours, actions provenant de l'Union soviétique qui pourraient critiquer la Grande-Bretagne ou chercher à miner ce que le gouvernement britannique définit comme ses intérêts, et ce, dans tous les pays du monde. C'est d'ailleurs la mission du comité interdépartemental, cité dans le chapitre précédent. Le gouvernement britannique ne cherche pas à savoir les conséquences réelles de cette « propagande, » ni si elle traduit l'expression des intérêts de l'Union soviétique ou tout simplement une volonté de nuire à « ses intérêts » mais considère toutes actions comme une menace contre elle. La Grande-Bretagne ne manque pas non plus de cas qui critiquent eux aussi avec véhémence l'Union soviétique. Au discours de Rakovsky, Tchitchérine et Litvinov auraient tout aussi bien pu opposer à Curzon les discours de Churchill, en lui disant qu'il fallait d'abord balayer devant sa porte avant celles des autres.

Cette obsession britannique réapparaît une dernière fois en octobre, lorsque le gouvernement conservateur réagit à la formation de l'URSS, dans laquelle vient s'intégrer la RSFSR. L'annonce de la création prochaine ne pose d'abord aucun problème, se produisant en plein milieu de la crise de Rakovsky. Le Foreign Office se limite donc à constater le nouvel état de fait, en rappelant que le Trade Agreement a été signé avec la RSFSR, et qu'en conséquence il ne s'applique pas aux autres républiques soviétiques. Il note également l'inutilité de reconnaître de

⁶¹ Curzon à Peters, 30 août 1923, doc. n° 147, *DBFP*, 1st, 25, p. 238.

⁶² Peters à Gregory, 10 août 1923, doc. n° 137, *DBFP*, 1st, 25, p. 225.

facto les autres fédérations, car elles ne sont pas reconnues comme indépendantes par le gouvernement central.⁶³

Cependant, la crise de Rakovsky passée, le Foreign Office réagit vivement à la formation de l'URSS, et plus particulièrement à l'absence du qualificatif « russe » dans le nom du nouveau pays. Le gouvernement britannique et le Foreign Office considèrent cette omission volontaire et impliquant la position de l'Union comme le noyau d'une future fédération internationale communiste. S'il ne projette pas de se plaindre officiellement au gouvernement soviétique de cette omission, de peur de se voir accusé d'interférence dans les affaires internes soviétiques, le gouvernement conservateur décide finalement de ne pas tenir compte de la note soviétique et de continuer à s'adresser à Moscou comme le gouvernement soviétique russe.⁶⁴ Lors de la présentation de ses lettres de créance, Rakovsky est informé par Ovey que celle-ci se limite à la RSFSR et que Rakovsky ne peut pas être reconnu comme le représentant de l'URSS, car elle n'est pas reconnue par le Trade Agreement.⁶⁵

Les gouvernements conservateurs de Bonar Law, puis de Baldwin ne durent qu'un an. Ils suffirent cependant à changer les relations entre les deux pays. Si les objectifs sont toujours les mêmes : fin de la propagande soviétique et reconnaissance de la dette russe par le gouvernement soviétique, l'approche pour obtenir ces objectifs change significativement de Lloyd George à Curzon. Si la démarche du premier était basée sur la conciliation, une politique d'ouverture qui restait tout de même ferme, celle du second est nettement une politique d'opposition et d'affrontement. Curzon n'avait de toute façon pas compris l'orientation de la politique soviétique. Alors que la plus grande priorité du Narkomindel était d'améliorer les relations avec le gouvernement britannique, Curzon ne voyait que « l'hostilité essentielle du gouvernement soviétique.⁶⁶ »

⁶³ Minute de Shearman, doc. n° 142, *DBFP*, 1st, 25, p. 234, n. 8.

⁶⁴ Ovey à Hodgson, 1 octobre 1923, doc. n° 154, *DBFP*, 1st, 25, p. 257.

⁶⁵ Ovey à Berzin, membre de la délégation soviétique, 12 octobre 1923, doc. n° 157, *DBFP*, 1st, 25, p. 250.

⁶⁶ Carley, « *Silent conflict* », p. 104.

Les deux pays vont ainsi, tout au long de la période, alterner entre conflit et crise. La crise de l'Ultimatum de Curzon passe très près de mettre fin aux relations entre les deux pays et mine, jusqu'à la fin du gouvernement conservateur, les relations entre les deux gouvernements. Pourtant, alors que le gouvernement britannique possédait les preuves, les interceptes, et les moyens avec le préambule du Trade Agreement, celui-ci décida de ne pas rompre les relations entre les deux pays. Malgré l'anti-communisme de Curzon et de maints conservateurs, ceux-ci réalisent que sans le Trade Agreement pour faire pression sur le gouvernement soviétique, celui-ci n'aurait plus besoin d'imposer des limites au Comintern et à sa propagande, qu'il muselait sans aucun doute pour pouvoir s'entendre avec le gouvernement britannique. Le gouvernement conservateur décide donc de conserver le Trade Agreement.

De son côté, le gouvernement soviétique, et le Narkomindel, qui avaient mis en sourdine la politique dans l'Est pour s'entendre à l'Ouest, trouvèrent peut-être trop élevé le prix à payer pour le maintien des relations, eux qui craignaient encore et toujours un retour à la politique interventionniste de la part des alliés, et un retour du blocus économique.

Pourtant une évolution positive peut être observée. Début octobre, l'inquiétude du gouvernement britannique sur l'apparente volonté de la Norvège de s'entendre avec le gouvernement soviétique sur la question de la dette russe remet la question de la dette sur le devant de la scène.⁶⁷ Curzon maintient, sur cette question, la position du gouvernement de Lloyd-George, notamment en ce qui a trait à la restitution des biens nationalisés, c'est-à-dire la remise totale des biens ou une compensation totale des anciens propriétaires. Cependant, le gouvernement conservateur reconnaît finalement l'incapacité de la Russie de payer ses dettes, et l'obligation de d'abord la rendre solvable avant de pouvoir demander le remboursement des dettes.⁶⁸ Il s'agit d'une importante évolution par rapport à la position défendue jusque-là par les gouvernements de Sa Majesté, c'est-à-dire le remboursement complet et sans délai de la totalité des dettes russes.

Autre marqueur important, Leslie Urquhart, le principal propriétaire spolié par la nationalisation soviétique et déçu dans ses plans d'établir une concession à Baku par la décision de Lé-

⁶⁷ Curzon à Mansfeld Findlay, représentant de Sa Majesté en Norvège, 11 octobre 1923, doc. n° 155, *DBFP*, 1st, 25, p. 248.

⁶⁸ Curzon à Hodgson, 19 novembre 1923, doc. n° 173, *DBFP*, 1st, 25, p. 270.

nine de refuser l'accord, quitte ses fonctions de président de l'ABC of Russia et se déclare en faveur de la reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique en novembre.⁶⁹ Cela n'est cependant pas suffisant. La dernière action du gouvernement conservateur avant les élections sera de refuser la vente de matériel militaire au gouvernement soviétique. Le gouvernement conservateur justifiera son choix en affirmant que

« the Soviet government has not ceased to regard the destruction of th[e British]interests as one of the objects of its policy, and it would therefore seem illogical for Her Majesty's government to permit the supply or armaments to a hostile power when they have it within their power to impose an embargo. »⁷⁰

Les deux pays se craignent l'un l'autre. Le gouvernement britannique a peur que le matériel vendu serve à l'URSS pour envahir l'Iran et l'Afghanistan. On se rappellera que c'est exactement la même peur exprimée plus tôt par Tchitchérine après l'« humiliation » de l'ultimatum de Curzon. La peur d'une invasion de la part des deux pays est injustifiée. L'URSS, encore en position de faiblesse, ne cherchait qu'à renforcer sa situation à l'interne, dont sa politique économique et diplomatique sont la parfaite représentation. Quant à la Grande-Bretagne, son intérêt en Perse et en Afghanistan était principalement de tenter de mettre une barrière forte contre l'expansion du communisme, intérêt d'ailleurs plutôt anti-russe déjà sous le régime des tsars. Elle avait de toute façon les mains déjà pleines avec l'instabilité dans ses colonies et le maintien de son pouvoir dans ses nouveaux protectorats.

À la fin de l'année, les élections sont lancées. Dans une entrevue au *Manchester Guardian* à la fin décembre 1923, la question de l'effet qu'auront les résultats des élections sur les relations anglo-russes est posée à Tchitchérine. Il répond en rappelant les événements de l'ultimatum de Curzon que « whatever government may follow it cannot well be more hostile than the present one. »⁷¹ Fin janvier, le parti conservateur perd 86 sièges à la Chambre des Communes. Le parti travailliste – Labour – sera appelé à former le nouveau gouvernement britannique, malheureusement minoritaire. S'il lance une nouvelle approche dans l'établissement des

⁶⁹ K. H. Kennedy, *Mining Tsar. The life and time of Leslie Urquhart*, London, Allen & Unwin, 1986, p. 215.

⁷⁰ Note du War Office au Foreign Office, 15 décembre 1923, doc n° 180, *DBFP*, 1st, 25, p. 295.

⁷¹ *Manchester Guardian*, 24 décembre 1923, cité dans Jane T. Degras, *SDFP*, 1, p. 429.

relations entre les deux pays, il sera toutefois dépendant du bon vouloir du parti Libéral dans ses politiques, et notamment sa politique étrangère.

Chapitre IV : **Reconnaissance**

Les élections de décembre 1923 permettent au Labour de former le premier gouvernement de son histoire. J. Ramsay MacDonald, chef du parti travailliste depuis novembre 1922, occupera à la fois les postes de Premier Ministre et de Secrétaire d'État au Foreign Office. Se désintéressant des relations avec l'URSS, envers qui il est assez hostile, c'est Arthur Ponsonby, qu'il a nommé Sous-secrétaire d'État au Foreign Office, qui tentera tout au long du mandat de huit mois du gouvernement travailliste de s'entendre avec le gouvernement soviétique. De son côté le gouvernement soviétique et le Narkomindel redonnaient à la Grande-Bretagne sa place centrale dans la politique internationale, surtout après l'échec de la politique du Comintern en Allemagne et en Bulgarie.¹ Le gouvernement soviétique est donc prêt à négocier avec le nouveau gouvernement travailliste.

Le traité négocié entre les deux pays devait résoudre les deux questions majeures qui restaient encore en suspens depuis le retour des relations avec le Trade Agreement de mars 1921, la question de la propagande et la question de la dette. Succédant à un gouvernement conservateur et à un Secrétaire d'État au Foreign Office profondément anticomuniste, le gouvernement travailliste et MacDonald vont essayer d'apporter un nouveau souffle dans les relations entre la Grande-Bretagne et l'URSS. La première action du gouvernement travailliste sera de reconnaître *de jure* le gouvernement soviétique. Toutefois, élu minoritaire, sa marge de manœuvre sera énormément limitée, et provoquera sa chute, fin octobre.

La question de la reconnaissance *de jure* de l'URSS est une question qui apparaît dès la fin du gouvernement conservateur. Hodgson rappelle en décembre le discours de l'Union soviétique qui affirme que le gouvernement soviétique donnera les conditions les plus favorables à l'État qui le premier reconnaîtra *de jure* l'URSS et aidera à la restauration de l'économie soviétique.² Le 20 janvier, deux jours avant la formation du nouveau gouvernement travailliste, Gre-

¹ Carley, « *Silent Conflict* », p. 103.

² Hodgson à Curzon, 6 décembre 1923, doc. n° 182, *DBFP*, 1st, 25, p. 286.

gory pose, dans un mémorandum, les conditions nécessaires pour le Foreign Office à la reconnaissance *de jure* de l'Union soviétique. Le Foreign Office demande ainsi au gouvernement soviétique une reconnaissance des anciennes dettes russes, la restauration et la restitution des biens nationalisés ou une juste compensation et son approbation sur la méthode de liquidation des dettes. L'aboutissement de ces trois demandes signifierait la réouverture immédiate des négociations du traité de paix et donc au final la reconnaissance *de jure*. De plus, le Foreign Office s'attend une nouvelle fois à un engagement de la part du gouvernement soviétique de ne pas mener d'action subversive contre l'Empire britannique et ses intérêts.³

Il s'agit ni plus ni moins qu'un retour à la politique de la conférence de Gênes de 1922 et aux demandes de l'accord de Cannes. L'Union soviétique, qui n'avait pas accepté les demandes alliées en 1922, n'accepterait pas un retour à ces demandes presque deux ans plus tard, alors que sa position s'était renforcée depuis la conférence de Gênes. Lorsqu'il commentera la reconnaissance, le 14 février, Litvinov se fera le héraut de cet état de fait en notant que l'URSS n'aurait de toute façon pas plié aux demandes de l'Ouest, cette reconnaissance n'étant pas qu'à l'avantage du gouvernement soviétique.⁴ Hodgson l'avait d'ailleurs bien compris.

Celui-ci avait transmis début janvier une communication de Tchitchérine dans laquelle celui-ci estimait que la position du gouvernement soviétique étant sécurisée, celui-ci ne ferait aucune concession sérieuse pour obtenir la reconnaissance *de jure*. Cette reconnaissance serait acceptée, mais la Russie ne paierait pas pour l'obtenir et ne la considérerait pas comme une faveur.⁵ Le gouvernement soviétique était disponible pour discuter de la question des prêts et des dettes, mais n'était pas prêt à faire d'importantes concessions sur ces questions sans l'obtention d'un prêt ou de crédits garantis par les gouvernements en échange.⁶ Hodgson, dans un dernier télégramme à Curzon, le 18 janvier, rappelle que le gouvernement soviétique est au pouvoir

³ Mémorandum de Gregory, 20 janvier 1924, doc. n° 205, *DBFP*, 1st, 25, p. 322-326.

⁴ *Pravda*, 14 février 1924, dans Degras, *SDFP*, p. 427.

⁵ Hodgson à Curzon, janvier 1923, doc n° 202, *DBFP*, 1st, 25, p. 310-11.

⁶ Carley, « *Silent Conflict* », p. 105.

depuis six ans et exerce tous les attributs de la souveraineté. Il note ainsi avec perspicacité que si le gouvernement soviétique « [is] not recognized today it will be recognized tomorrow. »⁷

La formation du gouvernement travailliste va, nous l'avons vu plus haut, modifier l'échiquier. Le 1er février 1924 dans un télégramme au gouvernement soviétique, MacDonald, au nom du gouvernement britannique « recognize the USSR as the *de jure* rulers of those territories of the old Russian Empire which acknowledge their authority. »

La reconnaissance *de jure* de l'URSS par MacDonald ne traduit pas, et de loin, un sentiment d'appartenance ou même de sympathie entre celui-ci et le gouvernement soviétique. Bien au contraire, MacDonald est fortement opposé au système soviétique et très critique envers celui-ci. Il critique surtout la révolution russe, qui n'est finalement, selon lui, que le coup d'État d'une minorité qui a réussi à se maintenir au pouvoir et qui a fortement nui au mouvement socialiste dans les pays capitalistes.⁸

Son manifeste *The Foreign Policy of the Labour Party* de 1923 explique bien la position de MacDonald sur la reconnaissance *de jure* de l'URSS. Reconnaissant que la politique communiste n'est pas celle du Labour et que celui-ci est fondamentalement en désaccord avec les méthodes du gouvernement soviétique, il affirme cependant que dès la fin de la révolution, « wisdom and interest [both] demand the resumption of responsible and normal relations. »⁹ Ainsi pour MacDonald,

« The recognition of the Russian government by a Labour administration would have in no way meant that our Labour movement agreed with that Government. Diplomatic relations are in no sense a partnership ; they are nothing more than a channel for official communication, and neither we consider the Far or the Near East, or the many other points where Russia crosses our orbit or the matter in dispute between us, diplomatic relations established as soon as possible were surely a necessity. »¹⁰

⁷ Hodgson à Curzon, 18 janvier 1924, doc. n°204, *DBFP*, 1st, 25, p. 321.

⁸ Bernard Barker, *Ramsay MacDonald's political writings*, London, Allen Lane, 1972, p. 228.

⁹ MacDonald, *The Foreign Policy of the Labour party*, London, Palmer, 1923, pp. 43-44

¹⁰ *Ibid.*, p.46.

De même, le Labour favorise la reconnaissance de l'URSS sans toutefois s'associer au PCUS. Les communistes avaient été expulsés du Parti en 1921, étant considérés idéologiquement incompatibles.¹¹ La politique du Labour n'est cependant pas uniforme. Celle-ci est divisée entre une aile droite, représentée par MacDonald, pour qui la reconnaissance est suffisante et ne devrait pas obligatoirement mener à des négociations entre les deux pays et une aile gauche du parti, que représente dans un certain sens Ponsonby, et qui souhaite s'entendre rapidement avec le gouvernement soviétique. C'est l'aile gauche du parti qui poussera par la suite MacDonald et le cabinet travailliste à s'entendre avec la délégation soviétique lorsque les négociations paraîtront sur le point de s'effondrer.

La reconnaissance *de jure* est quelque peu précipitée, MacDonald agissant sans demander l'autorisation de son Cabinet ni l'avis du Foreign Office. Il justifie sa décision dans une réunion du Cabinet du 4 février en affirmant qu'une action coordonnée avec d'autres puissances aurait pris un minimum de trois mois. Il affirme également que le Congrès de l'URSS se dispersait le samedi 2 février et qu'il était donc important d'agir avant sa dispersion afin que celui-ci puisse reconnaître l'action du gouvernement britannique.¹² La décision hâtive de MacDonald est cependant soutenue par le Cabinet, qui lui offre ses félicitations pour avoir reconnu l'URSS et avoir obtenu par la même occasion l'acceptation du Second Congrès de l'URSS.¹³

La reconnaissance a toutefois ses limites. Dans sa note au gouvernement soviétique, MacDonald rappelle l'importance du règlement de la question des réclamations des gouvernements et des nationaux entre les deux pays, et que l'établissement de relations amicales entre les deux pays ne pourra être totalement établi que lorsque la propagande de l'un des pays contre l'autre sera arrêtée. Encore une fois, la question de la propagande revient sur le devant de la scène, et ce, malgré le changement de gouvernement.

Ses limites sont d'ailleurs bien comprises par les dirigeants soviétiques. Si le Second Congrès accepte avec joie la reconnaissance du gouvernement britannique et met l'accent sur

¹¹ Ross McKibbin, *The evolution of the Labour party, 1910-1924*, London, Oxford University Press, 1974, p. 204.

¹² Cabinet Papers, 4 février 1924, CAB 23/47/3.

¹³ Cabinet Papers, 4 février 1924, CAB 23/47/3.

l'importance des travailleurs anglais dans la décision du gouvernement britannique,¹⁴ les officiels tels Tchitchérine et Litvinov sont plus pragmatiques. La réponse du Narkomindel, par le biais de Tchitchérine, à la reconnaissance *de jure* est donc très nuancée. Si celui-ci célèbre la « grand decision » du gouvernement britannique, il déplore toutefois la formulation de la reconnaissance qui limite encore une fois les relations normales entre les deux pays tant que « [the] vexed questions about debts, private property, and so on have been solved. »¹⁵ La crainte de Tchitchérine est également, selon Hodgson, que la reconnaissance *de jure* de l'URSS soit finalement conditionnelle à la résolution des points de discordance entre les deux pays. La réponse de Hodgson à Tchitchérine est claire. La reconnaissance n'est pas conditionnelle aux règlements des questions encore en suspens entre les deux pays, mais effective dès la réception du télégramme par le gouvernement soviétique.¹⁶

Le gouvernement travailliste, bien qu'il reconnaisse l'URSS, ne se démarque donc pas tant que cela de ses prédécesseurs conservateurs. Les objectifs sont encore une fois les mêmes. La question de la « propagande » soviétique, bien plus importante pour la Grande-Bretagne que la question des dettes, pivot des relations entre la France et l'URSS est encore au centre des préoccupations. De plus, MacDonald et le gouvernement refusent la nomination d'ambassadeurs tant que les conflits d'intérêts, notamment à l'est, entre les deux pays ne seront pas réglés et se contentent de chargés d'affaires. MacDonald, poussé par son aile gauche, fait cependant ce que ces prédécesseurs n'ont jamais voulu faire. Il engage des négociations avec l'URSS afin de trouver des solutions aux problèmes qui existent entre les deux pays.

En effet, dans sa note, MacDonald invite également le gouvernement soviétique à envoyer des représentants afin de discuter des questions qui divisent encore les deux pays, et notam-

¹⁴ *The Times*, 4 février 1924, dans Degras, *SDFP*, 1. p. 42.

¹⁵ *Manchester Guardian*, 4 février 1924, dans Degras, *SDFP*, p. 425.

¹⁶ Hodgson à MacDonald, 8 février 1924, doc. n° 217, *DBFP*, 1st, 25, p. 345.

¹⁷ MacDonald à Hodgson, 1er février 1924, doc. n° 66, *BDFP*, 7, p. 184.

ment la question de la « propagande » à l'est.¹⁷ Le 8 février, Rakovsky répond favorablement à la demande britannique en annonçant l'envoi prochain de représentants plénipotentiaires.¹⁸

Le même jour, MacDonald informe le cabinet de sa volonté d'envoyer à Rakovsky un mémorandum compilant les différentes questions qui séparent encore les deux gouvernements, avec une différenciation entre celles qui doivent être traitées directement entre les deux gouvernements et celles qui peuvent être traitées par une commission jointe.¹⁹

La politique de MacDonald ne satisfait pas tout le monde. Certains hauts fonctionnaires du Foreign Office s'opposent à la politique de MacDonald. Crowe, plus proche des idées défendues jusque-là par Curzon, pense que l'Union soviétique ne devrait pas être acceptée au sein de la communauté des nations civilisées.²⁰ De même, Churchill, éternel opposant à l'URSS, condamne dans ses discours le gouvernement travailliste et sa politique. Totalement opposé au Labour et au socialisme, il les amalgame avec le communisme et les dirigeants russes. Dans un discours de mars, il défend « a strong and unfaltering resistance to Socialist doctrines, which in their application would bring fearful disaster to the country. »²¹

Le mois de février devient l'occasion pour les deux gouvernements de préparer le terrain pour les futures négociations. Rakovsky est très optimiste sur les résultats de ces prochaines négociations, affirmant à Moscou que la crise industrielle et le chômage pousseraient le gouvernement travailliste à s'entendre avec l'URSS. Il s'entend avec MacDonald pour séparer les négociations entre quatre grandes sections. La première, la plus aisée à aborder, est la question des traités encore en place entre les deux gouvernements et qui peuvent être abrogés ou modifiés. Les trois dernières sont cependant les questions les plus épineuses. Les deux pays souhaitent en

¹⁸ Rakovsky, 8 février 1924, doc. n° 216, *DBFP*, 1st, 25, p. 343, n. 1.

¹⁹ Cabinet Papers, 8 février 1924, CAB 23/47/5.

²⁰ Maisel, *The Foreign Office*, p. 54.

²¹ Robert Rhodes, *Winston S. Churchill*, 4, p. 3444.

effet résoudre la question des dettes, celle de la restauration du crédit russe en Grande-Bretagne et finalement celle des réclamations des citoyens de chaque pays contre l'autre.

MacDonald s'oppose cependant à ce que les discussions du comité économique soient finales, et souhaite que l'accord sur ces questions soit trouvé entre lui et le chef de la délégation soviétique.²² De même, alors que la « propagande » était toujours une question importante dans les relations entre les deux pays, MacDonald refuse étonnamment de mettre la propagande au programme des négociations, malgré la volonté du gouvernement soviétique d'en discuter, et celles de l'India et du Home Office de régler la question. MacDonald y était opposé, car, selon lui, « the Soviet Government would at once say (as they have said before) that it is impossible to decide what is propaganda and what is legitimate protection of interests until our relations in the East are defined. »²³

Qu'en est-il justement de la politique de l'Union soviétique à l'Est, principal conflit d'intérêts entre les deux pays. On se souviendra qu'à la suite de l'ultimatum de Curzon, Tchitchérine craignait pour la sécurité de l'Union, notamment après les concessions de Krassine en Perse et en Afghanistan qui avaient, selon Tchitchérine, humilié le gouvernement soviétique. Le second effet qu'aura l'ultimatum sera d'enlever certaines des restrictions du gouvernement soviétique à contester les intérêts britanniques à l'Est. Cela va donc mener à un renforcement de la sécurité sur la frontière sud des Soviétiques, en Perse et en Afghanistan, là où les intérêts du gouvernement soviétique entraient en conflit direct avec ceux du gouvernement britannique. La sécurité sur la frontière sud devient donc prioritaire pour le Narkomindel, qui n'hésite pas à rabrouer ses représentants à l'étranger qui oublieraient que les intérêts de l'URSS passent avant tout. C'est le cas de Rakovsky, rabroué par Tchitchérine, lorsqu'il suggère au Narkomindel d'éviter d'irriter le gouvernement britannique en Perse. Comme dans ses relations avec la Grande-Bretagne, la base de la politique étrangère de Tchitchérine, de Litvinov et du Narkomindel reste la protection des intérêts de l'URSS.²⁴

²² MacDonald à Rakovsky, 11 février 1924, doc. n° 218, *DBFP*, 1st, 25, p. 347.

²³ MacDonald, cité dans Carley, « *Silent Conflict* », p. 117.

²⁴ Carley, « *Silent Conflict* », p. 106.

La Grande-Bretagne reste toutefois importante dans la politique extérieure du Narkomindel. Pour Tchitchérine, un compromis avec le gouvernement britannique était la première priorité, même si le Narkomindel n'était pas prêt à encourager un accord si le gouvernement britannique ne le voulait pas. De même Litvinov note que la Grande-Bretagne pourrait offrir une aide économique consistante au gouvernement soviétique, et que les intérêts divergents dans l'Est pourraient être surpassés. Surtout, Litvinov dénonce l'organisation de propagande dans l'Est pour le simple objectif de faire de la propagande, notamment lorsque celle-ci n'a aucune influence et aucune utilité pour les peuples concernés.²⁵

Hodgson reconnaît l'attitude conciliatrice de l'URSS en vue des négociations, la qualifiant de « friendly, conciliatory and marked by a genuine desire to arrive at a settlement on the questions at issue between the two countries. »²⁶

Les accusations de « propagande » viennent pourtant, une nouvelle fois, jeter une ombre au tableau. Fin mars le gouvernement soviétique demande l'autorisation d'inclure Rothstein, ancien ambassadeur soviétique à Téhéran, dans la délégation soviétique envoyée à Londres. La nomination ne plaît toutefois pas au gouvernement britannique et au Foreign Office. Celui-ci avait, lorsque dirigé par Curzon, demandé le retrait de Rothstein, qu'il accusait de propagande contre la Grande-Bretagne auprès du gouvernement perse. Le Foreign Office, on se rappellera, avait obtenu gain de cause lors de la crise de l'Ultimatum de Curzon. MacDonald prie Hodgson de demander en privé le retrait de Rothstein en impliquant auprès de Tchitchérine

« that if they have at heart a real success of the negotiations they should reconsider the decision to send a man whose notorious hostility against Great Britain stands in the way of that friendly and cordial co-operation on which success must so largely depend. »

Encore une fois, le gouvernement travailliste suit les politiques engagées par ses prédécesseurs en déclarant certains officiels soviétiques accusés de propagande et d'action contraire aux intérêts de la Grande-Bretagne *persona non grata*. La question est cependant rapidement résolue.

²⁵ Carley, « *Silent Conflict* », p. 111.

²⁶ Hodgson à MacDonald, 15 février 1924, doc. n° 222, *DBFP*, 1st, 25, p. 355.

Le 3 avril, Hodgson rapporte le retrait de Rothstein de la délégation soviétique en route pour Londres.

Les négociations commencent le 14 avril 1924. Avant le début des négociations, le Foreign Office reconnaît la position difficile dans laquelle se trouve la Grande-Bretagne. En effet, celle-ci se trouve dans la position désavantageuse d'avoir, selon Gregory, deux demandes principales à faire aux Russes, soit la reconnaissance des dettes, et l'offre de compensation aux anciens propriétaires britanniques, en échange d'une seule concession, la provision de crédits au gouvernement soviétique.²⁷ Lorsque MacDonald reçoit la délégation soviétique à son arrivée en Grande-Bretagne, il affirme sa gratification personnelle à la recevoir après avoir défendu la reconnaissance de l'URSS pendant de nombreuses années. Cependant, nous l'avons vu, cette réception ne traduit pas une idéologie socialiste commune puisque, rappelons le, MacDonald est plutôt hostile au gouvernement soviétique, mais simplement l'expression des bénéfices que pourra trouver la Grande-Bretagne en cas d'entente.²⁸ Dans son discours d'inauguration, MacDonald qui, après la première rencontre entre les deux délégations ne s'implique plus directement dans les négociations et laisse la place de chef de la délégation britannique à Ponsonby, rappelle à Rakovsky qu'aucun autre gouvernement britannique ne sera plus disposé envers l'URSS que le gouvernement travailliste actuel. Surtout, MacDonald rappelle à Rakovsky le problème toujours central pour les Britanniques de la propagande, alors qu'il refuse d'en discuter pendant les négociations.

Malgré le début des négociations, et la gouvernance du Labour, les relations entre les deux pays sont malaisées. Début mai, Hodgson, dans une lettre personnelle à Litvinov, se plaint des actions du G.P.U. - police secrète soviétique, institution antérieure au KGB - contre la représentation britannique à Moscou, qui empêche tous citoyens soviétiques à venir visiter la

²⁷ Mémoire de Gregory, 1er avril 1924, doc. n° 232, *DBFP*, 1st, 25, p. 366.

²⁸ Jonathan Davis, « Labour's political thought. The Soviet influence in the interwar years. » dans Corthorn Paul et Jonathan Davis, *The British Labour Party and the wider world. Domestic politics, internationalism and foreign policy*, London, New York, N.Y., Tauris Academic Studies, 2008, p. 68.

délégation.²⁹ Il accuse notamment le G.P.U. d'avoir obligé une servante à espionner la délégation, d'avoir arrêté et forcé une relation de Hodgson à espionner la délégation, d'accuser les simples visiteurs de la délégation de conspiration et d'avoir condamné à mort un homme qui travaillait supposément comme espion de la délégation britannique.³⁰

Les problèmes continuent en juin. Le représentant de Sa Majesté à Leningrad rapporte l'arrestation de Russes qui avaient essayé de faire du commerce avec des marchands britanniques. Bien qu'il note qu'aucun citoyen britannique n'ait été arrêté, il soutient que le Trade Agreement n'a pas eu d'effet direct à Leningrad, et que le gouvernement soviétique ne mènerait pas une politique aussi dévastatrice alors qu'il tente de s'entendre avec la Grande-Bretagne pour l'obtention d'un crédit.³¹

Et la situation ne s'arrange pas. Le 15 juillet, Hodgson rapporte que de nombreuses poursuites pour espionnage économique et contre-révolution sont engagées contre des individus ayant eu des contacts avec des pays étrangers ou des missions étrangères. Ces poursuites ont pour effet de pousser les Russes à éviter tout contact avec les délégations étrangères à Moscou.³²

Le 26 juillet, MacDonald se plaint officiellement de l'attitude du G.P.U et du gouvernement soviétique à Rakovsky. Dénonçant la politique engagée par le G.P.U, il dénonce également l'attitude de Zinoviev, membre du Politburo, qui s'est lancé dans une « recrudescence of vituperation » contre la délégation britannique à Moscou.³³ Une fois encore, Tchitchérine et Litvinov auraient pu répondre au Premier Ministre de balayer devant sa porte avant de balayer devant celle des autres. Tout au long des négociations presse britannique et presse soviétique se mèneront une guerre sans merci, menée sur le front par les Tories et la « Peur rouge » d'un côté et Zinoviev et le Comintern de l'autre.³⁴

²⁹ Hodgson à MacDonald, 8 mai 1924, enclosure in doc. n° 238, *DBFP*, 1st, 25, p. 382.

³⁰ Hodgson à MacDonald, 9 juin 1924, doc. n° 239, *DBFP*, 1st, 25, p. 386, n. 3.

³¹ Preston, membre de la délégation britannique à Saint Petersburg, à Hodgson, Leningrad, 28 juin 1924, enclosure in doc. n° 240, *DBFP*, 1st, 25, p. 388.

³² Hodgson à MacDonald, 15 juillet 1924, doc. n° 242, *DBFP*, 1st, 25, p. 396.

³³ MacDonald à Rakovsky, 26 juillet 1924, doc. n° 244, *DBFP*, 1st, 25, p. 397.

³⁴ Carley, « *Silent Conflict* », p. 120-121.

Trois jours plus tard, MacDonald refuse la demande de Rakovsky d'élever les chargés d'affaires au statut d'ambassadeur alors que la situation à Moscou et Leningrad, où le G.P.U. arrête les visiteurs et employés des délégations britanniques, perdure. Liant cette promotion aux résultats des négociations, dont la conclusion n'était pas sa plus grande priorité, il rappelle également à Tchitchérine que la nomination d'un ambassadeur ne se fera pas tant que le gouvernement britannique ne sera pas certain que celui-ci recevra le traitement attendu accordé à un plénipotentiaire étranger.³⁵ MacDonald établit donc que « they [le gouvernement soviétique] must create conditions in which ambassadors and consuls can usefully perform their normal functions – conditions which do not exist at present. » La situation ne trouvera pas de solution.³⁶ Le gouvernement britannique n'avait pourtant rien à craindre. Le gouvernement soviétique n'aurait pas commis d'impair diplomatique qui aurait remis en cause le renforcement de sa position internationale. Une nouvelle fois, ce ne sera pas le cas de la Grande-Bretagne en 1927, qui n'avait de toute façon rien à craindre sur la scène internationale en lançant un raid sur la délégation économique soviétique.

Le 12 août, Rakovsky défend la position de Zinoviev, affirmant que celui-ci n'est en aucun cas un membre du gouvernement, mais un membre du Politburo, organe du Parti communiste sous aucun contrôle du gouvernement. Il ajoute par ailleurs que l'amélioration des relations entre les deux pays amène une amélioration du ton des discours qui deviennent de plus en plus pacifiques et raisonnables.³⁷ En même temps, il se sent obligé de défendre la nomination d'ambassadeurs qui, à son avis, permettrait de créer une atmosphère favorable à l'amélioration des relations entre les deux pays.

MacDonald réfute les demandes de Rakovsky, énumérant les raisons qui empêchent, selon lui, la nomination d'ambassadeurs. Expliquant que la situation à Moscou n'est pas satisfaisante, il ajoute à cela son impression du double jeu soviétique, mais également son incapacité

³⁵ MacDonald à Hodgson, 29 juillet 1924, doc. n° 245, *DBFP*, 1st, 25, p. 398-99.

³⁶ Hodgson à Litvinov, 24 mai 1924, doc. n° 97, *B DFA*, 7, p. 237, MacDonald à Hodgson, doc. n° 103, *B DFA*, 7, p. 249, et MacDonald à Rakovsky, 23 septembre 1924, doc. n° 116, *B DFA*, 7, p. 308.

³⁷ Rakovsky à MacDonald, 12 août 1924, doc. n° 246, *DBFP*, 1st, 25, p. 399.

à séparer la Troisième Internationale et sa propagande du gouvernement soviétique.³⁸ La question de la nomination des ambassadeurs ne progressera pas pendant toute la période étudiée ici, et la rupture des relations en 1927 mettra fin à tout espoir de nomination, d'autant plus le problème de l'action du G.P.U. n'est pas résolu.

Le 22 août, et une nouvelle fois le 30 août, Hodgson rend compte de la mauvaise situation à Moscou et à Leningrad et de l'action négative du G.P.U. Il note toutefois que la délégation britannique est privilégiée dans cette situation, faisant état de celle plus difficile des autres missions étrangères à Moscou. Il reconnaît également que l'intervention de Litvinov et du Narkomindel, en guerre constante contre les impairs du Comintern et du GPU, a facilité la tâche de l'ambassade britannique.³⁹ Cette situation trouvera une solution, à tout le moins temporaire. Hodgson, dans un télégramme du 8 septembre, notera l'amélioration de la situation et que

« Though I cherish no illusions as to the likelihood of the Soviet government definitely abandoning the unpleasant practices which caused my remonstrances last May, I think that there is every probability that, for some time to come at all events, they will show considerably more discretion in the use of them than has been in evidence in the past. »⁴⁰

D'autant plus que le traité signé entre les deux pays va être présenté devant la Chambre des Communes, conformément à la volonté du Labour d'une diplomatie ouverte, et que les dirigeants soviétiques espèrent obtenir la ratification par la chambre, notamment après les difficultés qu'ont rencontrées les négociations.

En effet, les négociations entre les deux pays sont difficiles et progressent très lentement.⁴¹ Le chapitre des traités, qui promettait d'être le moins ardu, entraîne dès la deuxième réunion plénière d'importantes difficultés. Bien entendu, la question des réclamations pose problème, les deux parties ne s'entendant pas sur la définition et la catégorisation de ces réclama-

³⁸ Ponsonby à MacDonald, 2 septembre 1924, doc. n° 247 et MacDonald à Ponsonby, 10 septembre 1924, doc. n° 247, *DBFP*, 1st, 25, p. 401, n. 7.

³⁹ Hodgson à MacDonald, 22 août 1924, doc. n° 249, *DBFP*, 1st, 25, p. 406 et Hodgson, 30 août 1924, doc. n° 250, *DBFP*, 1st, 25, p. 407.

⁴⁰ Hodgson à MacDonald, 8 septembre 1924, doc. n° 252, *DBFP*, 1st, 25, p. 412.

⁴¹ Charles L. Mowat, *Britain between the wars, 1918-1940*, Chicago, University of Chicago Press, 1955, p. 182.

tions. Lors de la quatrième session plénière, la délégation soviétique reconnaît la nécessité de donner une satisfaction limitée aux demandeurs britanniques, comme réclamée par le gouvernement britannique.⁴²

La difficulté porte toutefois sur la question des détenteurs d'obligations de l'ancien gouvernement tsariste. Le gouvernement soviétique, poussé par le gouvernement travailliste, cherche en effet à obtenir un emprunt à la City de Londres. Or dans une entrevue de Rakovsky le 1er juin, celui-ci se plaint de la situation avec la City qui, selon lui, demande au gouvernement soviétique pour l'obtention d'un crédit ni plus ni moins que l'abandon du socialisme.⁴³ Si dans les faits, la City ne demande pas *réellement* l'abandon du socialisme, il n'est pas étonnant que le gouvernement soviétique et Rakovsky le prennent comme tel, la City réclamant à l'URSS l'acceptation des dettes tsaristes et un retour sur la nationalisation des biens. La délégation soviétique, qui négocie pour un emprunt de 20 millions de livres auprès, notamment, de la Lloyd's Bank, espère donc obtenir du gouvernement travailliste un emprunt garanti. Cet emprunt permettrait tout particulièrement de payer les anciens détenteurs britanniques d'obligations et favoriserait le commerce entre les deux pays.⁴⁴

Ponsonby refuse toutefois toute garantie gouvernementale d'un emprunt russe qui, il le sait, serait à la fois refusé par son gouvernement et par la Chambre des Communes. Dans son manifeste de 1922, MacDonald affirme pourtant qu'une fois au pouvoir, le Labour prendrait toutes les mesures nécessaires à un rétablissement du commerce avec la Russie par des consultations directes avec Moscou et en fournissant des aides « légitimes », incluant des garanties pour encourager les exportations.⁴⁵

L'autre question difficile est celle du paiement aux anciens propriétaires et aux détenteurs d'obligations tsaristes. Les propositions britanniques, qui demandent à l'URSS de payer la majorité de ces dettes, tout en écartant les contre-demands soviétiques et la question des dettes de

⁴² Fourth Plenary Meeting, doc. n° 279, *DBFP*, 1st, 25, p. 489-91.

⁴³ *Observer*, 1er juin 1924, dans Degras, *SDFP*, 1, p. 453.

⁴⁴ Discussion entre Ponsonby et Rakovsky, doc. n° 280, *DBFP*, 1st, 25, p. 501, n. 2.

⁴⁵ MacDonald, *The Foreign Policy*, p. 46.

guerre à une future conférence, sont toutes rejetées par la délégation soviétique. Celle-ci accuse Ponsonby et sa délégation de ne pas tenir compte des propositions soviétiques et de ne faire que répéter en termes identiques « the proposals made at Genoa and the Hague on behalf of the various states, which were represented there. »⁴⁶ En effet les propositions soviétiques pour tenter de régler le problème sont tour à tour refusées par la délégation britannique, qui tente de pousser le gouvernement soviétique à reconnaître les anciennes dettes tsaristes et leur obligation à offrir des compensations aux « victimes » des nationalisations russes.

Ponsonby propose en conséquence à la délégation soviétique de s'entendre directement avec les anciens propriétaires. Le 12 juin, grâce à l'intermédiaire de Ponsonby, la délégation soviétique rencontre officiellement le Council of Foreign Bondholders, sans la présence de représentants du gouvernement.⁴⁷ À la deuxième réunion, Rakovsky demande aux créanciers de considérer l'état actuel de pauvreté de la Russie, et de ne pas prendre en compte la richesse potentielle du pays. Rakovsky propose de prendre comme base la figure de 40 millions de livres, chiffre avancé par le Board of Trade. Après une longue appréciation de l'économie actuelle en Russie, Rakovsky propose à l'association des créanciers de payer 16 % de la valeur nominale des bonds, ce qui, à ce moment, double leur valeur véritable en bourse. La proposition est rejetée à la troisième et dernière réunion par le président de l'association comme « inadequate and unsatisfactory. »⁴⁸ MacDonald, informé de la réticence du Council à s'entendre avec Rakovsky, propose à Ponsonby de leur exposer la position du gouvernement. Il prévient toutefois que ceux-ci ne doivent en aucun cas « stand in the way » d'un accord entre les deux pays.⁴⁹

Avec l'impasse sur la question du remboursement de la dette, la question de l'emprunt russe revient hanter le gouvernement travailliste. Le 3 juin MacDonald commente la demande d'emprunt de la délégation soviétique. Pour la première fois, le gouvernement travailliste envisage la nécessité de l'emprunt russe pour trouver un accord avec l'URSS. MacDonald, rappelant

⁴⁶ Rakovsky à Ponsonby, 31 mai 1924, doc. n° 283, *DBFP*, 1st, 25, p. 528.

⁴⁷ Doc. n° 286, *DBFP*, 1st, 25, p. 537, n. 1.

⁴⁸ Gabriel Gorodetsky, *The Precarious Truce. Anglo-Soviet Relations 1924-1927*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977, p. 22.

⁴⁹ Note de MacDonald, 27 juin 1924, doc. n° 288, *DBFP*, 1st, 25, p. 546, n. 7.

qu'un emprunt garanti est impossible pour le gouvernement travailliste, propose toutefois de lier l'emprunt à l'accord en faisant « [the] loan conditional to the agreement. »⁵⁰ Le 19 juin, lors d'une conversation avec Rakovsky et Litvinov, MacDonald propose aux Soviétiques de modifier la politique soviétique du « loan first then settlement », pour d'abord parvenir à un accord de principe avec les anciens détenteurs de bons et ensuite de régler les points de discordance majeurs avec le gouvernement britannique, tout en conditionnant la signature du traité à l'obtention d'un emprunt à la City. MacDonald promet que, dans ce cas, le gouvernement travailliste ferait tout son possible, excepté une garantie, pour que le gouvernement soviétique obtienne un emprunt de la City.⁵¹

Malheureusement, la délégation soviétique ne s'accorde pas avec MacDonald. Fin juin, Ponsonby écrit dans son journal que, sans un emprunt garanti au gouvernement soviétique, les négociations seraient rompues. Malgré l'assurance de soutien de MacDonald, Ponsonby doute toutefois de la garantie de celui-ci si la question doit être amenée devant le Cabinet.⁵² Ponsonby est bien au fait de la division du Labour. MacDonald est plutôt hostile à l'URSS et est plus proche de l'aile droite qui ne cherche pas un traité avec l'URSS mais plus un accord informel.⁵³ Il n'était pas le défenseur le plus acharné du traité, contrairement à Ponsonby et l'aile gauche du parti.

Le 30 juillet, le Cabinet étudie l'évolution des négociations entre l'URSS et la Grande-Bretagne. Dans une note du 18 juillet, Ponsonby, responsable des négociations, exhorte le gouvernement britannique à garantir, sous peine de rupture des négociations, un prêt au gouvernement soviétique. Pour Ponsonby, il est évident que sans une garantie gouvernementale aucun prêt ne sera accordé au gouvernement soviétique et que, sans ce prêt, la délégation soviétique refusera de signer tout accord.

⁵⁰ Minute de MacDonald, doc. n° 284, *DBFP*, 1st, 25, p. 533, n. 1.

⁵¹ Conversation entre MacDonald, Rakovsky et Litvinov, 19 juin 1924, doc. n° 287, *DBFP*, 1st, 25, p. 543.

⁵² David Marquand, *Ramsay MacDonald*, London, J. Cape, 1977, p. 362.

⁵³ Carley, « *Silent Conflict* », p. 114.

Dans une nouvelle note, trois jours plus tard, il rappelle au gouvernement que l'échec des négociations avec l'URSS serait vivement ressenti par le Parti et par les travailleurs du pays, ce qui devrait, normalement, être la préoccupation première d'un gouvernement travailliste. Le gouvernement étudie cependant par la même occasion un mémorandum de Philip Snowden, ancien libéral, membre de l'aile droite du parti et Chancelier de l'Échiquier, et un de Gregory. Snowden, lui, s'oppose à toute garantie de crédit, persuadé que le gouvernement soviétique ne paierait aucune compensation aux anciens créanciers. Gregory lui est plus pragmatique. Il remarque que le traité est à l'avantage de la Grande-Bretagne. Si la Russie refuse le montant de l'emprunt que le gouvernement britannique consentirait à garantir,⁵⁴ la totalité du traité s'effondrera. Il note donc que le gouvernement « [is] therefore in no way committed, unless we get complete satisfaction on every one of the vital questions. » De plus, le traité garantit un minimum de concession de la part du gouvernement britannique alors qu'il oblige les Russes à « swallow most of the statements they have made during the last few years and repudiate their repudiation. » Pour Gregory, malgré la garantie offerte par le gouvernement britannique, le traité est donc tout à l'avantage de la Grande-Bretagne.⁵⁵

Le Cabinet décidera finalement d'offrir le principe d'un emprunt garanti au gouvernement soviétique à la condition que celui-ci reconnaisse et paie les dettes issues des précédents régimes. Le gouvernement travailliste sortirait le grand gagnant de cet accord. Comme le notait Gregory, avant tout emprunt garanti par le gouvernement, le gouvernement soviétique devrait s'entendre avec ses anciens créanciers pour rembourser ses anciennes dettes et compenser les anciens propriétaires victimes de la nationalisation. Le gouvernement soviétique devait donc répudier toutes ses anciennes actions avant d'espérer obtenir un emprunt garanti. Les risques et les engagements pour le gouvernement britannique étaient, sans contredit, minimes.

D'autant plus que le gouvernement impose d'autres limites à cette garantie. D'abord, Ponsonby devra préciser à Rakovsky que le gouvernement britannique considère le Comintern comme un organisme sous le contrôle du gouvernement soviétique. Deuxièmement, qu'aucun

⁵⁴ Le prêt garanti permettrait à l'URSS d'emprunter à la City, le gouvernement britannique s'engageant à payer le prêt en cas de défaut de paiement de la part du gouvernement soviétique. Les deux gouvernements ne s'entendront jamais sur la valeur de cette garantie, garantie à laquelle s'opposait MacDonald, les libéraux et les conservateurs.

⁵⁵ Mémorandum de Gregory, 28 juillet 1924, doc. n° 293, *DBFP*, 1st, 25, p. 557-59.

traité entre les deux pays ne sera signé jusqu'à ce que les dominions soient consultés.⁵⁶ Finalement, le Cabinet accepte de garantir un emprunt de 30 millions de livres à la condition que deux tiers de cet argent soit dépensé en Grande-Bretagne.⁵⁷ Rakovsky est informé le même jour de la décision du Cabinet. Et les difficultés ne sont toutefois pas finies.

À la huitième session plénière, un nouveau conflit émerge. La Grande-Bretagne souhaite obtenir la clause de la nation la plus favorisée que refuse l'URSS, estimant qu'une reconnaissance des dettes se doit d'être finale, sans par la suite soulever de nouvelles demandes.⁵⁸ Rakovsky rappelle également que la Grande-Bretagne « is the first country with whom such a treaty has been signed » et bénéficie donc des meilleures conditions. Lors de la réunion du Cabinet du 5 août, Ponsonby annonce au gouvernement la rupture des négociations sur la question de la reconnaissance des compensations pour les propriétés nationalisées.⁵⁹ Philip Snowden, membre de l'aile droite et opposant au traité, estime que le traité pouvait être abandonné, suivit ensuite par MacDonald., qui n'y avait de toute façon jamais mis beaucoup d'ardeur. La rupture des négociations est annoncée au parlement.⁶⁰

Suite à une nuit marathon entre Rakovsky et Ponsonby, les deux délégations s'entendent finalement le 6 août 1924. Pour certains auteurs, l'importance du traité russe a été imposée à MacDonald par les membres du Labour au Parlement quand les négociations ont été rompues au début d'août.⁶¹ Les membres de l'aile gauche du parti, Albert Purcell, E. D. Morel, George Lansbury et R. C. Wallhead, tous travaillistes et membres du Parlement, auraient donc poussé le gou-

⁵⁶ Cabinet Papers, 30 juillet 1924, CAB 23/48/19.

⁵⁷ John Shepherd and Keith Laybourn, *Britain's first labour government*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, p. 158.

⁵⁸ 8e conférence anglo-soviétique, 4 août 1924, doc. n° 104, *BDEA*, 7, p. 250.

⁵⁹ Cabinet Papers, 5 août 1924, CAB 23/48/22.

⁶⁰ Daniel Calhoun, *The United Front. The TUC and the Russians 1923-1928*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 59.

⁶¹ Maurice Cowling, *The impact of Labour 1920-1924, the beginning of modern british politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971, p. 379.

vernement à reprendre les négociations avec le gouvernement soviétique et servent d'intermédiaire avec Rakovsky jusqu'à la reprise des négociations le 6 août.⁶²

Le nouveau traité ne règle cependant pas grand-chose. Il remet à plus tard et à de nouveaux traités la question de l'obtention des crédits par l'URSS et la question des réclamations par les citoyens britanniques. La presse soviétique, qui se félicite de la signature du traité, vu comme une victoire du prolétariat sur le gouvernement britannique, rappelle que la question des réclamations ne sera pas réglée tant que le gouvernement soviétique n'aura pas obtenu un prêt à la City, garanti par le gouvernement.⁶³ Le Comité central exécutif affirme, quant à lui, que le traité signé avec la Grande-Bretagne représente les limites des concessions que peut faire l'URSS, et que ces concessions ont été faites parce que le gouvernement soviétique négociait avec un gouvernement « connected with the working class of England. »⁶⁴ Le nouveau traité n'entre cependant pas en fonction dès sa signature.

Lors de sa signature du traité, MacDonald rappelle aux représentants de l'URSS que cette signature ne signifie en rien l'approbation du traité par la Chambre des Communes, mais simplement que le gouvernement travailliste est prêt à présenter l'accord à la Chambre pour son acceptation ou son refus.⁶⁵ Par cette mesure, MacDonald, le gouvernement travailliste et le Labour remplissent ainsi leur engagement de présenter tous les traités devant la Chambre des Communes pour une période de vingt et un jours après lesquels le traité serait soumis au vote de la Chambre pour sa ratification.⁶⁶

Ponsonby est, au départ, assez optimiste sur l'acceptation du traité. Dans son mémorandum au cabinet le 18 juillet il affirmait

⁶² Michael R. Gordon, *Conflict and consensus in Labour's foreign policy, 1914-1965*, Stanford, Stanford University Press, 1969, p. 54.

⁶³ *Izvestia*, 9-10 août 1924, doc. n°110, *BDFA*, 7, p. 289.

⁶⁴ Peters à MacDonald, 24 octobre 1924, doc. n°259, *DBFP*, 1st, 25, p. 423.

⁶⁵ Hansart, cité dans Marquand, *Ramsay MacDonald*, p. 363.

⁶⁶ Rhiannon Vickers, *The Labour Party and the World. The evolution of Labour's foreign policy 1900-1951*, 2 vols., Manchester, Manchester University Press, 2003, 1, p. 86.

« I do not think there would be official opposition either from the Tories or the Liberals, and, as the debate showed the other day, the back bench criticism is negligible. Horne has intimated that the Tory front bench would not be likely to oppose a guarantee; there has been an article in 'The Spectator' in favour of it. Several Liberals have asserted that the Liberal party would support it.⁶⁷ »

Il change cependant rapidement d'avis. Lors de la période de vacance du mois d'août avant la rentrée parlementaire, il reconnaît que le gouvernement travailliste devra se battre pour faire reconnaître le traité par la Chambre des Communes.

Le Narkomindel est du même avis. Litvinov note que le gouvernement soviétique n'arrive pas à conclure avec l'Ouest des accords sur le long terme, mais que l'échec de l'approbation de nouveau traité au Parlement serait un sérieux revers pour le gouvernement soviétique qui se doit de tout faire pour faire approuver le texte. Litvinov n'était pas très explicite quant aux mesures concrètes à appliquer, mais la campagne de presse en Union soviétique qui clamait une victoire pour le gouvernement soviétique et une capitulation de MacDonald n'aidait certainement pas la cause des Soviétiques.⁶⁸

Et la partie est loin d'être gagnée pour les Soviétiques et l'aile gauche du Labour. Si quelques indices permettent de penser que des discussions pour une possible entente avec les Libéraux aient eu lieu, il est clair que celles-ci n'aboutirent pas, MacDonald étant farouchement opposé à une entente avec les Libéraux, qui aurait pourtant sauvé à la fois le traité et son gouvernement.⁶⁹ D'autant plus que certains libéraux y sont opposés, Churchill encore une fois en tête. Il accuse les extrémistes du parti travailliste, contrôlé selon lui par Moscou, d'avoir forcé MacDonald à signer le traité garantissant un emprunt au gouvernement soviétique.⁷⁰ Il est totalement opposé à toute forme d'emprunt garanti et joue une fois de plus sur la « peur rouge » qu'inspire le communiste barbare au bon capitaliste. D'abord pour des raisons économiques,

⁶⁷ Mémorandum de Ponsonby, 18 juillet 1924, doc. n° 291, *DBFP*, 1st, 25, p. 552-3.

⁶⁸ Carley, « *Silent Conflict* », p. 118.

⁶⁹ Marquand, *Ramsay MacDonald*, p. 363-4.

⁷⁰ Robert Rhodes, *Winston S. Churchill*, 4, p. 3493.

étant persuadé de l'hypocrisie soviétique, il s'y oppose également pour des raisons « humanitaires, » affirmant que le socialisme « is barbarism ; Socialism is slavery [...], Socialism is starvation. »⁷¹ Mais il n'est pas le seul. Lloyd George, autrefois grand défenseur des relations avec l'URSS, y est également opposé.

Le 27 septembre, dans un discours à Derby, MacDonald défend la politique du Labour et l'accord nouvellement signé avec les Russes, ainsi que la décision du gouvernement de soumettre le Traité au vote du parlement. Il conclut que l'accord avec la Russie « is now an essential part of the Labour Party's policy and if the House of Commons will not allow it, the House of Commons had better censure us. »⁷² Il décide donc de faire du Traité anglo-russe un vote de confiance au parlement.

La chute du gouvernement travailliste ne se jouera finalement pas sur la question du traité, mais sur le cas beaucoup plus trivial de John Ross Campbell, accusé d'incitation à la mutinerie dans le *Daily Herald*, journal communiste. Les charges contre Campbell furent retirées aussi maladroitement qu'elles furent faites.⁷³ L'intervention du Cabinet, sous la pression de l'arrière-ban travailliste, pour retirer les charges provoqua une motion de censure à l'encontre du gouvernement qui tomba. Le plus frappant est que le gouvernement ne tomba pas en raison de la motion de censure, déposée par les conservateurs, mais en raison d'un amendement à celle-ci, déposé lui par les libéraux, et dont dépendaient les travaillistes pour la survie de leur gouvernement.

La campagne électorale qui s'ensuivit fut profondément marquée par le « péril rouge », pivot de la campagne du parti conservateur. Pour reprendre les termes de Gill Bennett, pendant tout l'été et la campagne électorale « the Conservative party orchestrated an increasingly virulent press campaign against the treaties and by extension against the Soviet Union itself, raising a «

⁷¹ Robert Rhodes, *Winston S. Churchill*, 4, p. 3307.

⁷² MacDonald, cité dans J. Shepherd and Keith Laybourn, *Britain's first labour government*, p. 160.

⁷³ Calhoun, *The United Front*, p. 90,

Red Peril» scare to turn public opinion against the government. »⁷⁴ La campagne du parti conservateur est si forte que Ponsonby demande à Rakovsky l'arrêt par la presse moscovite des attaques contre le Labour parce que celles-ci donnaient du matériel au Parti conservateur dans sa campagne antisoviétique.

À cette campagne conservatrice vint s'ajouter, malheureusement pour MacDonald et le gouvernement travailliste, en pleine campagne électorale, la crise de la « lettre de Zinoviev. » Celle-ci vint rajouter au « péril rouge » scander par les conservateurs depuis l'été. D'ailleurs, toujours selon Bennett, l'apparition de la lettre en pleine campagne électorale était plutôt opportune pour les opposants au parti travailliste.

La « lettre de Zinoviev » est une lettre, prétendument écrite par Zinoviev, alors encore membre du Politburo et chef du Comintern, qui appelle à la mutinerie des forces armées britanniques et encourage les travailleurs à la révolution socialiste. Publiée à la fois par le gouvernement et par le *Daily Mail* le 25 octobre, cette lettre, aujourd'hui reconnue comme un faux, déchaîne les passions à l'automne 1924.

Disponible au Foreign Office depuis le début d'octobre, la lettre est transmise à MacDonald, alors en pleine campagne électorale à travers la Grande-Bretagne, le 15 octobre. Dans sa réponse au Foreign Office le lendemain, il encourage la publication de la lettre en même temps qu'une note adressée à Rakovsky, mais il demande avant toute publication « [to] be sure that the document is authentic. » La note, rédigée par Eyre Crowe, est envoyée à MacDonald le 19 octobre. Celui-ci la renvoie le lendemain, amendée, sans l'avoir initialisée. La lettre est pourtant publiée le 25 octobre à la plus grande surprise de MacDonald.⁷⁵

MacDonald rappelle dans cette note à Rakovsky, signée par Gregory, que l'URSS s'est engagée dans plusieurs traités à ne pas utiliser de propagande contre les intérêts de l'Empire britannique. Il rappelle également que la lettre est vue comme une tentative d'intrusion dans les affaires internes de la Grande-Bretagne. Les dénonciations de Rakovsky, de la lettre comme un faux, dès la réception de celle-ci, et ce sans attendre de confirmation de son gouvernement, et les protestations véhémentes dans la presse soviétique ne changeront rien. Scotland Yard produira du

⁷⁴ Gill Bennett, *A most extraordinary and mysterious business : the Zinoviev letter of 1924*, Foreign & Commonwealth Office, General Services Command, 1999, p. 9.

⁷⁵ Memorandum of the Foreign Office, 11 novembre 1924, enclosure in doc n° 264, *DBFP*, 1st, 25, p. 434-37.

matériel de propagande similaire à la lettre de Zinoviev qui montre que le Comintern et l'URSS continuent leur propagande hors de l'URSS.⁷⁶ En fait, le gouvernement soviétique et le Comintern s'étaient bien gardés, pendant toute la durée des négociations pour le traité entre les deux pays, de publier ou de distribuer tous documents de propagande en Grande-Bretagne pour ne pas mettre en danger les négociations. L'étude de Bennett montre qu'aucun de ces documents n'existe dans les archives du Comintern ni n'est même répertorié pour la période de l'été 1924.⁷⁷ L'origine de la « lettre de Zinoviev » est donc, selon lui, à chercher dans les cellules de contrefaçon de documents soviétiques dirigés par les Russes blancs, comme Orlov, qui transmirent la lettre au service du SIS de Riga.

Des membres du SIS ayant des liens avec le parti conservateur furent d'ailleurs sûrement à l'origine de la fuite de la lettre de Zinoviev aux journalistes. On peut également douter de l'honnêteté de Crowe, qui était contre le traité et qui poussa à la publication. Le reste du Foreign Office, bien qu'il n'eut pris, à notre connaissance, aucune part dans cette conspiration, donna cependant à la lettre une légitimité en envoyant une protestation au gouvernement russe.⁷⁸

La décision de publier la lettre de protestation n'était pas celle de Gregory qui signa la lettre, mais celle de Crowe, qui la croyait authentique.⁷⁹ D'autant plus que dans une minute du Foreign Office du 14 octobre Gregory déconseille la publication de la lettre de Zinoviev, parce qu'il doute de son authenticité, et également parce que selon lui, « the authenticity of the document would at once be denied and it would probably be the last of its kind which we should receive. »⁸⁰ Mais Eyre Crowe n'est pas d'accord. Pour lui, le gouvernement soviétique ne peut se déresponsabiliser des actions de la Troisième Internationale quand celle-ci est complètement

⁷⁶ MacDonald à Rakovsky, 24 octobre 1924, doc. n° 132, *BDEA*, 7, p. 331, Rakovsky à MacDonald, 25 octobre 1924, doc. n° 134, *BDEA*, 7, p. 334, Peters à MacDonald, 31 octobre 1924, doc. n° 141, *BDEA*, 7, p. 351 et minute de W. Strang, 30 octobre 1924, doc. n° 138, *BDEA*, 7, p. 343.

⁷⁷ Bennett, *A most extraordinary and mysterious business*, p. 21.

⁷⁸ Brian J.C. McKercher, « Old Diplomacy and new : the Foreign office and foreign policy, 1919-1939 » dans Dockrill, M. L. and B. McKercher, *Diplomacy and world power. Studies in British foreign policy, 1890-1950*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 95.

⁷⁹ Mowat, *Britain between the wars*, p. 189-192.

⁸⁰ Gregory, cité dans Maisel, *The Foreign Office*, p. 148.

soutenue financièrement par Moscou et que celui-ci a signé en juin 1923 une garantie sur la propagande l'obligeant à ne pas « support, with funds or in any other form, person or bodies whose aim was to spread discontent or to foment rebellion in any part of the British Empire. »⁸¹

Crowe, informé de la publication prochaine de la lettre par le *Daily Mail* et voyant les problèmes qu'engendreraient une telle publication, prit la décision d'envoyer la lettre et la note aux journaux britanniques croyant, à tort, que celle-ci avait été approuvée par MacDonald et de la publier le samedi au lieu du lundi.

La lettre de Zinoviev donna lieu à deux commissions d'enquêtes britanniques dans le mois qui suivit sa publication, une demandée par MacDonald, encore Premier Ministre, et une seconde demandée par le parti conservateur quelques semaines plus tard. La première commission, qui donne ses recommandations le 4 novembre au nouveau gouvernement jugea qu'il était impossible de vérifier la véracité de la lettre, d'autant plus que la lettre originale n'avait jamais été présentée ou vue par aucun des départements gouvernementaux.⁸²

La seconde, dont les conclusions furent présentées au Cabinet le 19 novembre par Austen Chamberlain, le nouveau Secrétaire d'État au Foreign Office, conclut à l'unanimité des membres de la véracité de la lettre. Le gouvernement britannique savait pourtant qu'il lui était impossible de retracer l'origine réelle de la lettre, ou même de trouver un original du document.⁸³ La tactique du nouveau gouvernement conservateur avait plus comme objectif de sauver la face du gouvernement et de ses services de renseignements et de justifier l'abandon du traité que réellement affirmer la véracité de la lettre qui était de toute façon fausse.

Cependant, la véracité ou non de la lettre de Zinoviev n'est pas le plus important pour notre sujet, car ce sont surtout les conséquences que celle-ci aura qui nous intéressent au final. Comme le dit Churchill, la « propagande bolchevique » n'a de toute façon, dans l'esprit des con-

⁸¹ Maisel, *The Foreign Office*, p. 149.

⁸² Foreign Office, 11 novembre 1924, enclosure in doc. n° 264, *DBFP*, 1st, 25, p. 439.

⁸³ Cabinet Papers, 19 novembre 1924, CAB 23/49/2. Les raisons qui poussent Chamberlain à confirmer la véracité de la lettre sont exposés dans l'étude de Bennett cité plus haut. Ces raisons sont éclairantes sur les dysfonctionnements du SIS et surtout sur le manque de communication entre les dirigeants britanniques et leurs services secrets, surtout lorsque que l'on sait que l'argument principal du directeur du SIS était que « If it was a forgery, by this time we should have proof of it. » Voir Gill Bennett, *A most extraordinary and mysterious business*, p. 81.

servateurs, jamais cessé depuis les quatre dernières années, et n'a jamais arrêté d'essayer de déclencher une révolution en Inde et des troubles en Grande-Bretagne.⁸⁴ La campagne électorale, qui avait été menée sur la question du traité anglo-russe et sur le danger du communisme, fit de cette lettre de Zinoviev la cerise sur un gâteau déjà bien entamé. La plupart des auteurs s'accordent aujourd'hui pour dire que la lettre ne changea pas le résultat des élections, même si Rakovsky pensait encore, le 17 octobre, que le parti travailliste pouvait gagner les élections.⁸⁵ Il n'en reste pas moins vrai que celle-ci vint aider et soutenir une campagne du parti conservateur basée sur la peur du communisme, le « péril rouge » et sur la complaisance du gouvernement travailliste à l'égard de l'URSS, accusation qu'avait tenté d'éviter le Labour depuis la fin de la guerre.

Que retenir des huit mois du gouvernement travailliste au pouvoir dans les relations de la Grande-Bretagne avec l'URSS ? D'abord et avant tout que, encore une fois, si la méthode change, les objectifs sont toujours les mêmes. La question des dettes, de la nationalisation et surtout de la propagande vient encore jouer dans les relations entre les deux pays. Cependant, le passage d'un gouvernement conservateur anticomuniste à un gouvernement travailliste beaucoup plus ouvert favorise une meilleure communication entre les deux gouvernements et surtout une relation bien moins conflictuelle.

Cela ne sera malheureusement pas suffisant et les résultats de ces huit mois de gouvernance sont finalement minimes. La reconnaissance *de jure* sans compensation fut le seul vrai aboutissement des relations et de nombreuses crises et obstacles vinrent, encore une fois, imposer des limites au développement normal des relations. D'autant plus que le gouvernement et le parti sont divisés entre une aile droite, dirigée par MacDonald et Snowden, pour qui une entente informelle avec le gouvernement soviétique serait préférable et pour qui un emprunt garanti est hors de question et une aile gauche, représentée par Ponsonby, qui tient absolument à obtenir un accord avec le gouvernement soviétique, et qui pousse au final l'aile droite à accepter un emprunt garanti.

⁸⁴ Robert Rhodes, *Winston S. Churchill*, 4, p. 3497.

⁸⁵ Carley, *Silent Conflict*, p. 120.

Comme ses prédécesseurs, le gouvernement travailliste, divisé, reste bloqué sur la question de la « propagande soviétique. » MacDonald refusera pourtant avant même le début des négociations d'aborder le problème de la « propagande » avec la délégation soviétique, alors que celle-ci était prête à discuter du problème, et qu'une partie de l'administration britannique souhaitait cette discussion. MacDonald avait compris, comme le gouvernement soviétique avait compris bien avant lui, qu'il fallait d'abord s'entendre sur les intérêts de chacune des parties en Perse et en Afghanistan, avant de pouvoir parvenir à un accord sur la « propagande. » Sinon toutes les actions du gouvernement pour défendre ses intérêts dans l'Est seraient vues comme de la propagande.

D'autant plus que pour Hodgson, le gouvernement soviétique est indissociable du Comintern. En effet si le gouvernement soviétique ne joue par le rôle du principal financier de la Troisième Internationale, il est « so closely involved in the financing of that body that it cannot escape responsibility for its actions. » Plus encore, la reconnaissance de Tchitchérine de la double mission des représentants soviétiques à l'étranger, une légale et une illégale, qui complique significativement le travail de ses représentants, est une preuve de plus, selon lui, de l'implication du gouvernement soviétique dans la propagande communiste.⁸⁶

Même si début septembre, Tchitchérine rappelle au gouvernement travailliste que la Grande-Bretagne a tenté de convertir le système soviétique de l'intérieur en rappelant les propos de Lloyd George qui défendaient qu'en « trading with them and by bringing the Bolsheviks into close contact with the bourgeois world, we shall quell their revolutionary ardour », ⁸⁷ le gouvernement travailliste resta, comme ses prédécesseurs, profondément méfiant à l'égard de la propagande et du gouvernement soviétique.

Finalement, ce qui aurait pu être la plus grande réussite du premier gouvernement travailliste, la normalisation des relations entre les deux pays par la signature d'un nouveau traité commerciale fut un échec total. Pire encore, alors que le gouvernement en avait fait la question d'un vote de confiance – qu'il était sûr de perdre par ailleurs – c'est le simple cas de Campbell qui provoqua sa chute. L'élection du gouvernement tory, facilitée par la crise de la lettre de Zinoviev,

⁸⁶ Hodgson à MacDonald, 3 octobre 1924, doc. n° 256, *DBFP*, 1st, 25, p. 416-17.

⁸⁷ Hodgson à MacDonald, 5 septembre 1924, doc. n° 251, *DBFP*, 1st, 25, p. 410.

la campagne sur la peur rouge et l'arrivée de Chamberlain au poste de Secrétaire d'État au Foreign Office vont modifier une nouvelle fois les relations entre les deux pays. Le gouvernement soviétique est alors très pessimiste sur l'avenir des relations. « Nous sommes partis pour un long siège » rapporte Rakovsky à Moscou.⁸⁸

⁸⁸ Carley, « *Silent Conflict* », p. 132.

Chapitre V : **Indifférence**

Le nouveau gouvernement conservateur qui est formé début novembre 1924 vient de remporter les élections, nous l'avons vu, sur les questions de la lettre de Zinoviev, le cas de Campbell et le « péril rouge ». Il n'est donc pas étonnant de voir que les relations entre les deux gouvernements se dirigent une nouvelle fois vers des rapports plus conflictuels. Le nouveau Secrétaire d'État au Foreign Office, Austen Chamberlain s'inquiète de l'héritage de MacDonald, « un bordel sans nom » dont il se plaint dans une lettre à sa sœur du 9 novembre.¹ Dès la formation du gouvernement conservateur, Chamberlain subit des pressions de la part de certains membres du Cabinet, Churchill, nouveau Chancelier de l'Échiquier, Frederick E. Smith Lord Birkenhead, Secrétaire d'État pour l'Inde et William Joynson-Hicks (Jix), Secrétaire d'État du Home Office, et de la majorité à la Chambre des Communes pour rompre les relations entre les deux gouvernements. Churchill conseille le Cabinet de révoquer la reconnaissance *de jure*, le gouvernement soviétique ayant, selon lui, manqué à ses engagements.² Malgré les pressions constantes tout au long de la période, Chamberlain réussira à écarter la rupture des relations pendant près de deux ans et à imposer sa vision des relations entre les deux pays au gouvernement conservateur.

D'autant plus, qu'à peine arrivé au pouvoir, le nouveau gouvernement conservateur hérite des questions laissées en suspens par la chute du gouvernement travailliste et les élections avec, en tête, le conflit de la lettre de Zinoviev et le traité anglo-russe signé par MacDonald en août. Le 21 novembre 1924, Chamberlain, dans une note de protestation au gouvernement soviétique, affirme avoir des preuves de l'authenticité de la lettre de Zinoviev, pourtant fausse. Il étend la note de MacDonald, en rappelant que celle-ci ne visait pas que la lettre de Zinoviev, mais toute la propagande soviétique. Il réclame donc l'arrêt de cette propagande dont selon lui, la lettre de Zi-

¹ Charles Petrie, *The life and letters of the letters of the Right Hon. Sir Austen Chamberlain, K.G., O.C., M.P.*, London, Cassel and Company, Ltd., 1939-1940, p. 258.

² *Ibid.*, p. 315-6.

noviev n'est qu'une juste représentation. Il finit sa note en rappelant que « the Soviet Government would do well to weigh carefully the consequences of ignoring this pronouncement » et que le gouvernement britannique ne peut accepter des relations normales avec un gouvernement qui en même temps soutient une politique de propagande contre lui.³

Le même jour dans une seconde note, Chamberlain annonce à Rakovsky que le gouvernement britannique ne voit pas dans son intérêt de faire ratifier par le parlement le traité signé avec MacDonald. Dans un mémorandum, le Home Secretary justifie cette position en rappelant les obligations de l'URSS contre la propagande de par le Trade Agreement de 1921, obligations qui n'ont pas été tenues selon le Foreign Secretary, malgré les nombreuses demandes du gouvernement britannique, en novembre 1921, en mai 1923 et en novembre 1924 avec la lettre de Zinoviev.⁴

La réponse du gouvernement soviétique à la note de Chamberlain parvient au gouvernement britannique le 28 novembre. Revenant sur la question de la lettre de Zinoviev, Rakovsky rappelle que la proposition du gouvernement soviétique de traiter de la lettre dans une rencontre intergouvernementale n'a jamais obtenu de réponse de la part du gouvernement conservateur. De plus, pendant tout ce temps, de nombreux membres du gouvernement travailliste ont exprimé leurs doutes sur la véracité de la lettre de Zinoviev. Rakovsky rappelle également que le comité mis en place pour trouver des preuves de la véracité de la lettre n'en a jamais trouvé aucune. Il exprime donc son incrédulité face à l'insistance des conservateurs sur la question.

Finalement, Rakovsky refuse l'association faite par le gouvernement britannique entre le gouvernement soviétique et la Troisième Internationale. Assurant l'indépendance de cette dernière, Rakovsky répète l'assurance du gouvernement soviétique qu'il a toujours respecté et respectera toujours ses engagements sur la propagande.⁵ La question du Comintern était encore et toujours une question épineuse. Tchitchérine, Litvinov et les différents représentants sovié-

³ Chamberlain à Rakovsky, 21 novembre 1924, doc. n° 149, *B DFA*, 7, p. 360.

⁴ Chamberlain à Rakovsky, 21 novembre 1924, doc. n° 153, *B DFA*, 7, p. 363, et Memorandum du Home Secretary, 24 novembre 1924, doc. n° 154, *B DFA*, 7, p. 363.

⁵ Rakovsky à Chamberlain, 29 novembre 1924, doc. n° 371, *B DFA*, 7, p. 371.

tiques à l'Ouest passaient leur temps à affirmer l'indépendance du gouvernement soviétique et de la Troisième Internationale, principale cible de la colère occidentale. Bien entendu, cette indépendance était plus officielle qu'officieuse, mais le NKID, comme les gouvernements occidentaux, devait apprendre à vivre avec le Comintern.⁶

Chamberlain, sachant qu'il ne pourrait pas défendre la position de son gouvernement en cas d'enquête intergouvernementale, choisit, le 1er décembre, de ne pas répliquer aux dernières réponses de Rakovsky.⁷ Le 10 décembre, à la Chambre des Communes, Jix déclare que les preuves de l'authenticité de la lettre de Zinoviev ne peuvent être exposées, de peur de trahir la source du gouvernement. Le gouvernement soviétique avait pourtant offert la libre sortie du territoire soviétique à l'informateur britannique. Le 24 décembre, Chamberlain, dans une note à Rakovsky, refuse la proposition soviétique d'établir un comité intergouvernemental pour démontrer la véracité de la lettre de Zinoviev. Rakovsky, dans sa réponse à la note de Chamberlain, le 2 janvier 1925, annonce l'impossibilité pour le gouvernement soviétique d'accepter les accusations du gouvernement britannique au vu du refus conservateur d'établir un comité d'arbitrage. Le message de Rakovsky marque la fin du conflit entre les deux pays, sans que celui-ci ait trouvé de réelle solution.⁸ Pour quelles raisons le gouvernement britannique a-t-il refusé la proposition soviétique, et pourquoi il s'entête à défendre la véracité de la lettre, quand il est lui-même incapable de la retracer reste un mystère. Peut-être, comme nous l'avons dit dans le chapitre précédent, pour avoir un prétexte lui permettant de refuser de présenter l'accord à la Chambre des Communes. Mais Chamberlain aurait alors lié les deux questions dans sa réponse à Rakovsky au lieu d'envoyer deux télégrammes. Le mystère reste donc entier. Il s'agissait peut-être tout simplement d'une manière pour Chamberlain de satisfaire les die-hards et l'arrière-ban de son parti qui souhaitaient une rupture.

⁶ Carley, « *Silent Conflict* », p. 181.

⁷ Minute de Chamberlain, 1er décembre 1924, doc. n° 270, *DBFP*, 1st, 25. p. 453, n. 1.

⁸ Chamberlain à Rakovsky, 24 décembre 1924, doc. n° 274, *DBFP*, 1st, 25. p. 462, n. 1 et 2.

Rakovsky essaie une nouvelle fois de rouvrir le sujet lors de son départ vers Moscou le 6 janvier, mais il fait face aux refus de Chamberlain qui décline de traiter à nouveau de la question. Chamberlain se sent cependant obligé de rappeler à Rakovsky que des relations normales entre les deux pays ne pourront exister tant que le gouvernement soviétique, ou la Troisième internationale, selon lui profondément liée au gouvernement soviétique, interféreront dans les affaires domestiques de la Grande-Bretagne ou mèneront une campagne hostile contre le pays.⁹ La réunion entre Rakovsky et Chamberlain semble pourtant représenter, pour le gouvernement soviétique, une amélioration des relations. Peters note que les campagnes de presse, qui vilipendent souvent la Grande-Bretagne, ont soudainement cessé suite à la publication de la réunion entre Rakovsky et Chamberlain. De plus, Litvinov a, selon lui, reconnu que le gouvernement soviétique doit se dissocier de la Troisième Internationale.¹⁰ Si cette affirmation est vraie pour le NKID et Litvinov, pour qui le Comintern est une épine dans le pied, ce n'est pas forcément vrai du reste du gouvernement soviétique.¹¹

Rakovsky lui-même, dans une entrevue à *Rabochaya Moskva* le 14 janvier, rapporte que les relations entre les deux pays « are now undoubtedly better than appeared to be the case a few weeks ago. » Plus encore, Rakovsky affirme que « there cannot now be a capitalist bloc against Soviet Russia and there is no danger of war against the Socialist Union. »¹²

Le problème d'une politique d'encerclement de l'URSS par les pays capitalistes est une crainte très fréquente du gouvernement soviétique. Ainsi, on se rappellera qu'après la note de Curzon en 1923, Tchitchérine commence à s'inquiéter d'une politique occidentale d'encerclement de l'URSS surtout après « l'humiliation » qu'a subie, selon lui, le gouvernement sovié-

⁹ Chamberlain à Peters, 6 janvier 1925, doc. n° 298, *DBFP*, 1st, 25, p. 632-33.

¹⁰ Peters à Chamberlain, 16 janvier 1925, doc. n° 299, *DBFP*, 1st, 25, p. 635.

¹¹ Carley, « *Silent Conflict* », p. 181.

¹² Peters à Chamberlain, 30 janvier 1925, doc. n° 301, *DBFP*, 1st, 25, p. 639.

¹³ Carley, « *Silent Conflict* », p. 85.

tique à l'Est.¹³ D'autant plus que la France envoie le maréchal Ferdinand Foch à Varsovie au même moment.¹⁴

Le 26 février, Hodgson rapporte qu'en dépit des assurances fournies à Rakovsky sur la formation d'une ceinture d'encerclement contre l'URSS, l'idée est toujours bien implantée parmi les dirigeants soviétiques qui voient en Chamberlain l'instigateur de la politique. Rakovsky ressent donc le besoin une fois encore d'assurer Hodgson de l'intention du gouvernement soviétique de se maintenir à ses obligations vis-à-vis de la propagande.¹⁵

L'affirmation de Rakovsky est-elle justifiée ? La réponse change selon le point de vue. En 1922, on se souviendra, la politique du Narkomindel avait l'ascendant et avait ainsi mis un frein à la politique soviétique à l'Est dans l'espoir d'obtenir un accord avec la Grande-Bretagne. À partir de 1925, avec l'échec apparent de la politique du Narkomindel et du traité, les freins à la politique du gouvernement soviétique à l'Est sont de moins en moins serrés, et les intérêts de l'URSS entrent en conflit direct avec ceux de la Grande-Bretagne. Ce qui sera considéré comme la défense de ses intérêts par le gouvernement soviétique sera rapidement jugé comme de la propagande contre ses intérêts par le gouvernement britannique. Le cas de la Chine, nous le verrons sera le cas le plus flagrant de cette dichotomie. En 1925, encore craintif d'une politique d'encerclement, la politique soviétique à l'Est reste prudente.¹⁶

Le 30 mars, Chamberlain remarque auprès de Hodgson que le gouvernement britannique ne prend d'aucune manière que ce soit part à un mouvement d'encerclement à l'encontre de l'URSS et que l'attitude des représentants britanniques dans les pays étrangers auprès des délégations soviétiques est froide, car l'URSS continue d'envoyer du matériel de propagande en Grande-Bretagne « whether through its own organs or through institutions with which it is connected. »¹⁷

¹⁴ Hodgson à Curzon, 19 mai 1923, doc. n° 60, *DBFP*, 1st, 25, p. 103.

¹⁵ Hodgson à Chamberlain, 26 février 1925, doc n° 305, *DBFP*, 1st, 25, p. 650.

¹⁶ Carley, « *Silent Conflict* », p. 194.

¹⁷ Chamberlain à Hodgson, Foreign Office, 30 mars 1925, doc n° 307, *DBFP*, 1st, 25, p. 655.

Mais la crainte soviétique n'est pas apaisée et la question du « front commun » devient le sujet important de dissension entre les deux pays. Le 15 mai, Tchitchérine se plaint de l'opposition constante des agents britanniques aux agents soviétiques et de la formation du « front commun » par la Grande-Bretagne. Peters, consul à Leningrad, lui répond qu'il « must really decide whether he believed the plain direct statement he had received from you [Chamberlain] or he preferred to rely on press reports of speeches by a third parties, »¹⁸ conseil dont aurait pu également s'inspirer le gouvernement anglais.

Le 7 août, le problème prend des proportions tellement grandes que Hodgson demande à Chamberlain un démenti officiel sur la question de l'encerclement, au vu des sentiments hostiles à la Grande-Bretagne qui grandissent et s'intensifient. Chamberlain refuse pourtant tout démenti qui, pour lui, donnerait de l'importance aux rumeurs.¹⁹

Les négociations de Locarno viennent encore plus compliquer la situation. Dans une entrevue le 4 octobre 1925, Tchitchérine dénonce la politique du gouvernement conservateur qui vise selon lui à encercler l'URSS et qui ne cherche pas à résoudre les problèmes entre les deux pays, mais au contraire mène une politique antisoviétique.²⁰ Les négociations, qui incluent toutes les grandes puissances européennes, mais qui excluent l'URSS, font bien sûr craindre aux dirigeants soviétiques une politique tournée contre elle. D'autant plus que l'accord final assure une stabilité à l'Ouest, mais pas à l'Est, et semble ramener l'Allemagne dans le giron des alliés. Des rumeurs d'un mémorandum britannique proposant la création d'un bloc antisoviétique n'arrangent pas le problème.

La question de l'encerclement prend de plus en plus de place et Chamberlain est forcé de répondre à MacDonald à la Chambre des Communes sur cette question. Il soutient que la politique mise en place par Locarno n'est en aucun cas une politique qui vise à isoler l'URSS et unir

¹⁸ Rapport de Tchitchérine, 14 mai 1925, doc. n° 23, *B DFA*, 8, p. 65 et Peters à Chamberlain, 22 mai 1925, doc. n° 25, *B DFA*, 8, p. 68.

¹⁹ Hodgson à Chamberlain, 7 août 1925, doc. n° 325, *DBFP*, 1st, 25, p. 692 et Chamberlain à Hodgson, doc. n° 325, *DBFP*, 1st, 25, p. 693, n. 3.

²⁰ *Izvestia*, 4 October 1925, dans Degras, *SDFP*, 2, p. 57.

²¹ Anne Orde, *Great Britain and international security, 1920-1926*, London, Royal Historical Society, 1978, p. 151.

l'Ouest contre elle ²¹ même si, officieusement, l'accord est une manière d'éviter une entente soviétique avec l'Allemagne contre le reste de l'Europe.²²

Cette vision traduit bien l'incompréhension de Chamberlain et du reste de l'Europe de la politique allemande de l'Union soviétique. Cette politique ne visait pas à une entente contre le reste de l'Europe, mais plutôt un moyen pour l'URSS de sortir de son isolement diplomatique à l'Ouest, alors que ses relations avec les autres pays occidentaux sont loin d'être idéales. La politique à long terme de Tchitchérine et de Litvinov n'était pas de s'entendre avec l'Allemagne, avec qui une entente ne pourrait pas durer, selon Litvinov, mais avec la Grande-Bretagne ou la France, plus à même d'aider l'URSS. Le gouvernement britannique bien entendu n'avait pas compris l'orientation de la politique soviétique. Il ne le pouvait de toute façon pas, puisqu'il ne voyait que le rideau de la propagande et de la « peur rouge » déployés par les die-hards.²³

En avril, Litvinov rapporte que l'objectif de la diplomatie soviétique « is therefore to lessen the danger of the formation of anti-Soviet blocs and combined attacks. »²⁴

En octobre 1926, la crainte soviétique d'un encerclement et d'un front commun contre l'URSS est importante, notamment lorsque la volonté du gouvernement britannique de ne pas rétablir de relations normales paraît évidente. Litvinov fait part de ses craintes à Krassine d'une volonté de l'Ouest de forcer la Pologne à entrer en guerre contre l'URSS.²⁵ Pourtant la politique qu'avait engagée Chamberlain à l'égard de l'URSS n'était pas une politique d'affrontement ni même d'isolement européen, mais plutôt une politique d'indifférence à l'égard du gouvernement soviétique.

À partir de 1925, certains éléments du gouvernement britannique voient le gouvernement soviétique comme le plus grand danger à ses intérêts. Dès le début de 1925, le War Office

²² John Jacobson, « Locarno, Britain and the Security of Europe », dans Johnson Gaynor, *Locarno Revisited. European Diplomacy 1920-1929*, London, Routledge, 2004, p. 16.

²³ Carley, « *Silent Conflict* », chapitre p. 110-111.

²⁴ Rapport de Litvinov au Comité Exécutif Central, 24 avril 1926, dans Degras, *SDFP*, 2, p.107

²⁵ Gorodetsky, *The Precarious Truce*, p.183.

prévient que la Russie se prépare autour des frontières de l'Iran, de l'Afghanistan et de la Chine. Les autorités indiennes commencèrent également à voir l'influence soviétique en Afghanistan comme une menace potentielle. Churchill prévient que dans dix ans, l'URSS serait prête à attaquer la Grande-Bretagne. Encore une fois le gouvernement britannique est incapable de faire la distinction entre la « propagande » et la défense, par l'Union soviétique, de ses intérêts. La politique de l'URSS à l'Est tentait d'éviter l'encerclement tant redouté, mais également de ne pas mettre en danger la sécurité de l'Union soviétique, en laissant la Perse et l'Afghanistan sous la seule influence de la Grande-Bretagne.²⁶

Chamberlain, soutenu par le Foreign Office, s'oppose à Churchill. Pour lui, tant que la Grande-Bretagne ne réagissait pas de façon excessive aux « provocations » de la Russie, celle-ci ne serait pas un danger pour la Grande-Bretagne. Même après la rupture des relations, il minimise tous les plans de guerre avec la Russie.²⁷ Sa politique vise donc à éviter toute réaction disproportionnée de la part du gouvernement conservateur et particulièrement une rupture prématurée des relations.

Dès le 5 mai 1925, Chamberlain rappelle à Jix qu'il n'a pas l'intention de rompre les relations entre les deux pays. Même s'il affirme garder Rakovsky à distance, il ne veut pas d'une rupture si celle-ci peut être évitée, et ne sera prêt à envisager une rupture qu'en cas de circonstance majeur contre l'URSS.²⁸ Chamberlain reste pourtant malgré tout profondément ancré dans son parti, car il envisage toujours une possible rupture des relations avec le gouvernement soviétique. Celui-ci prévoyait bien entendu la rupture, mais celle-ci ne viendrait pas d'eux. La relation avec la Grande-Bretagne, même une mauvaise relation, était préférable à pas de relation pour le gouvernement soviétique, car celle-ci pouvait toujours s'améliorer. A contrario, la relation avec le gouvernement soviétique est gênante pour le gouvernement britannique conservateur et pour les die-hards, qui n'y voient aucun avantage pour la Grande-Bretagne.

²⁶ Carley, « *Silent Conflict* », p. 87.

²⁷ John R. Ferris, *Men, Money and Diplomacy. The evolution of british strategic policy, 1919 - 1926*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1989, p.154-5

²⁸ Chamberlain à Joynson-Hicks, 5 mai 1925, doc. n° 312, *DBFP*, 1st, 25, p. 664.

Le 8 juillet, Chamberlain amène la question de la politique du gouvernement conservateur à l'égard de l'URSS devant le Cabinet. Il va définir ce qui sera sa politique envers l'URSS jusqu'à la rupture des relations en mai 1927. Montrant que ce qui déconcerte le plus le gouvernement soviétique dans ses relations avec les autres pays est une attitude d'indifférence à leur égard et que

« Since the Bolshevik system depended in essence on its extension to other countries, what most disturbed them was to find themselves treated in international relations almost as though they did not exist. The more they were denounced the greater was their satisfaction, as shown by their published statements. In these circumstances he felt that the proper course was to keep a watchful eye on their proceedings, to reserve liberty to take any action that might be deemed necessary when sufficient evidence of their misdeeds was forthcoming; to keep the formal relations as distant as possible; but, in the meantime not to yield to the demand in some quarters for an early breaking off of relations »

La politique que souhaite engager Chamberlain est donc une politique d'indifférence vis-à-vis du gouvernement soviétique, sans toutefois que cette politique mène à une rupture des relations qu'il souhaite au maximum éviter. À la fin de la réunion du Cabinet, celui-ci approuve la politique suggérée par Chamberlain.²⁹

Le discours de Chamberlain est un discours qu'il tient également en privé. Dans une lettre à sa sœur du 11 juillet, il poursuit sur son argumentation en affirmant que

« the more indifference we show, the more frightened the Soviet government are of us. The more we talk to them the better they are pleased. When we court them, they feel that they are dangerous, but when we ignore them, they begin to ask themselves what is to become of them. »³⁰

Il met sa politique en application dès le 13 juillet. Il refuse ainsi les demandes continues de Rakovsky d'engager des négociations, tant que les engagements pris par l'URSS dans les précédents accords ne seront pas observés et tant que les « fundamental differences of principle » entre les deux gouvernements ne seront pas résolus.³¹

²⁹ Cabinet Papers, 8 juillet 1925, CAB 23/50/16. Pour le Cabinet il est difficile de ne pas faire mention de l'URSS dans les discours plus particulièrement en ce qui a trait à l'échec de leur système économique.

³⁰ Neilson, *Britain, Soviet Russia*, p. 50.

³¹ Chamberlain à Hodgson, 13 juillet 1925, doc. n° 324, *DBFP*, 1st, 25, p. 690.

La politique de Chamberlain aura l'effet inverse à celui recherché. On se souviendra qu'au lieu de forcer l'Union soviétique à venir s'entendre avec la Grande-Bretagne, aux conditions de la Grande-Bretagne, le piétinement des relations va plutôt enlever les restrictions qu'avait imposé le Politburo à la politique de l'Est. Encore une fois, le cas de la Chine, présenté plus bas, est l'exemple parfait de cette situation.³²

Malgré tout, Chamberlain est soutenu dans sa politique par le Foreign Office. En dépit des affirmations de Peters, qui dès mai rapportait que le gouvernement soviétique voulait parvenir à un accord avec la Grande-Bretagne, un mémorandum de Gregory de novembre 1925 exprime la méfiance du Foreign Office à l'égard de l'Union soviétique. Pour lui, la Grande-Bretagne peut se permettre le luxe d'ignorer l'URSS, car elle est une « partenaire » qui a pour objectif de renverser l'Empire britannique. L'entrée de l'URSS dans la SDN permettrait peut-être, selon Gregory, de se défaire du communisme russe et de limiter le Comintern, mais son entrée serait contraire aux intérêts de la Grande-Bretagne. Plus encore, la reprise des négociations ne serait pas utile puisque les cinq dernières tentatives ont échoué et que « *the Soviet cannot be trusted at all.* » La politique de « l'attente continue » du gouvernement est donc la meilleure pour les intérêts britanniques face à l'URSS.³³

Chamberlain, conforté par l'appui du Cabinet et du Foreign Office, poursuit donc sa politique d'indifférence. La question de la propagande et de la Troisième Internationale est pour le gouvernement conservateur, comme pour tous les gouvernements anglais depuis celui de Lloyd George, une question capitale et vient dès le début du gouvernement conservateur, régir une fois de plus les relations. Pour Chamberlain, il ne peut y avoir de nouvelles négociations tant et aussi longtemps que le gouvernement soviétique mènera, selon lui, une politique d'interférence dans les affaires internes de la Grande-Bretagne.³⁴

³² Carley, « *Silent Conflict* », p. 201.

³³ Mémorandum de Gregory, 1er novembre 1925, doc. n° 72, *B DFA*, vol.8, p. 187.

³⁴ Chamberlain à Hodgson, 5 novembre 1925, doc. n° 73, *B DFA*, 8, p. 190.

Le gouvernement britannique reprochait principalement à l'Union soviétique sa politique à l'Est mais également les campagnes de presse constantes, et les discours des membres du gouvernement soviétique. Ce reproche était d'ailleurs hypocrite, car, nous l'avons vu, la presse conservatrice anglaise et les die-hards, Churchill en tête, ne se gênaient pas pour marquer leur mépris de l'Union soviétique. Pour reprendre Carley, « each side bombarded the other, and when the salvos got too heavy, each side protested. » Quant à la question de l'Est, Rakovsky notait très justement que le gouvernement soviétique avait d'importants intérêts à l'Est qu'il se devait de défendre malgré la volonté britannique de prendre toutes actions soviétiques à l'Est comme de la « propagande. »³⁵ Le gouvernement britannique ne laissait aucune marge de manoeuvre au gouvernement soviétique à l'Est.

La Narkomindel se rend bien compte de la politique de Chamberlain. Le 10 décembre Hodgson rapporte une discussion avec Arkady P. Rosengolz, nouveau représentant soviétique à Londres et Ivan M. Maisky, membre de la délégation soviétique, durant laquelle ceux-ci se plaignent de la politique du gouvernement conservateur de garder à distance et d'ignorer le gouvernement soviétique,³⁶ tout en se plaignant constamment de la prétendue « propagande » contraire aux intérêts britanniques. De même, Tchitchérine, dans une entrevue à la presse soviétique, se plaint de l'apparente absence de volonté du gouvernement conservateur d'arriver à une entente.³⁷

L'indifférence britannique aux représentants et aux demandes soviétiques est si importante qu'en décembre 1925, Tchitchérine, en visite à Paris, ne vient pas à Londres pour parler avec Chamberlain, de peur de ne pas être reçu, et ce, malgré les assurances de Peters en ce sens.³⁸ À la fin de 1925, la position du NKID est d'empêcher les relations avec la Grande-Bretagne de se détériorer encore plus.³⁹ Et le problème persiste une nouvelle fois le 3 février 1926. Tchitchérine demande alors à Briand, le Premier Ministre français, si en cas de demande de sa

³⁵ Carley, « *Silent Conflict* », p. 191.

³⁶ Minute de Mounsey, chef du Northern Department, 10 novembre 1925, *DBFP*, 1, p. 246.

³⁷ *Izvestia*, 23 décembre 1925, dans Degras, *SDFP*, p.77.

³⁸ Lettre de Peters à Mounsey, 1er janvier 1926, doc. n° 181, *DBFP*, 1A, 1, p. 316.

³⁹ Carley, « *Silent Conflict* », p. 206.

part, Chamberlain accepterait de le rencontrer. Informé par Briand, Chamberlain décide toutefois qu'une action de sa part n'est pas nécessaire.⁴⁰

Chamberlain justifie sa décision dans un télégramme à ses représentants à Moscou, Varsovie, Riga et Helsinki. Sa politique n'est pas une politique qui vise à isoler l'Union soviétique, mais qui attend des propositions sérieuses avant d'entamer des discussions. Surtout, Chamberlain refuse d'agir tant que le gouvernement soviétique ne contrôlera par la Troisième Internationale et ses actions. Il conclut que tant que la propagande continuera « it is impossible for His Majesty's government to place any trust in the good faith of that government. »⁴¹ Rappelons peut-être que le gouvernement conservateur avait, en 1921, refusé d'admettre la présence de faux documents après la note de Curzon et qu'un an plus tôt il s'était obstiné à maintenir la véracité de la lettre de Zinoviev, pourtant fausse. La « bonne foi » n'était finalement qu'une question de point de vue.

Si Chamberlain n'est pas opposé à un retour des négociations, les conditions qu'il met de l'avant sont irréalisables. En plus de la fin de la propagande, il ajoute à cela que toutes les propositions devront également considérer un règlement satisfaisant des réclamations britanniques.⁴² Il s'agit une nouvelle fois d'un retour en arrière de Londres qui lie les relations normales entre les deux pays à la fin de la propagande et au règlement de la question de la dette.

Ces conditions sont irréalistes, d'autant plus que la politique d'indifférence, nous le savons, loin d'amener les Soviétiques à venir s'entendre avec le gouvernement britannique, les pousse plutôt à durcir leur position et à mener des politiques plus agressives, notamment en Chine où l'Union soviétique pouvait gêner les intérêts britanniques. Et Moscou était tout sauf bien disposé à l'égard de Londres.⁴³

La position de la Chine est particulière. Démembrée et partagée par les puissances impérialistes à la fin du XIXe siècle, elle est divisée entre le sud, aux mains du Kuomintang de Sun

⁴⁰ Cabinet Papers, 3 février 1926, CAB 23/52/3.

⁴¹ Chamberlain au Représentant de Sa Majesté à Moscou et al., avril 1926, doc. n° 417, *DBFP*, 1A, 1, p. 602.

⁴² Mounsey, 10 décembre 1925, doc. n° 142, *DBFO*, 1A, 1, p. 248.

⁴³ Carley, « *Silent Conflict* », p. 207.

Yat-sen et le nord aux mains de différents chefs de guerre. La situation explose en mai 1925 à Shanghai lorsqu'un ouvrier chinois est tué par un contremaître japonais. Déclenchant d'importantes grèves et manifestations, la situation empire quand, le 30 mai, la police de Shanghai, commandée par un officier britannique, ouvre le feu sur les manifestants et tue neuf personnes. Le résultat est immédiat et le mouvement, parti de Shanghai, se transmet à toute la Chine, et arrête net tout le commerce étranger.⁴⁴ La situation se dégrade rapidement et la position britannique en Chine semble, pour les contemporains, s'effondrer, d'autant plus que les intérêts de la Grande-Bretagne et de l'URSS sont diamétralement opposés en Chine, l'URSS défendant l'émancipation chinoise des pays colonisateurs dont fait partie la Grande-Bretagne.

Pour la Grande-Bretagne, l'URSS et le Comintern sont responsables des débordements en Chine. Déjà en février 1925, Hodgson rappelle à Tchitchérine que les « attaques » de Karakhan, qui encourageait le gouvernement chinois à rompre les « traités inégaux », portait une atteinte directe aux intérêts de la Grande-Bretagne.⁴⁵ De plus, le gouvernement britannique est persuadé de l'implication financière du Comintern dans l'organisation des mouvements anti-occidentaux. L'aide financière des Soviétiques est avérée. En 1922, Adolf A. Ioffe, diplomate soviétique, est envoyé en Chine pour négocier une entente entre Sun Yat-sen, chef du Kuomintang, principal parti politique nationaliste et Wu Peifu, chef de guerre important du nord de la Chine, soutenu par le gouvernement soviétique.⁴⁶ À partir de 1924, c'est au tour de Karakhan de fournir du soutien financier et militaire à Sun Yan-Sen.

De même, dès le 30 mai 1925, et en plein conflit entre les nationalistes chinois et les puissances occidentales, le Politburo autorise l'augmentation des ressources pour sa politique en Chine, qui passe de 12 000 roubles au début de 1923 à près de cinq millions en juin 1925.⁴⁷ Ces sommes ne sont pourtant qu'une goutte d'eau au vu de la population chinoise et des différents mouvements qui luttent pour l'indépendance du pays face aux puissances colonialistes. D'autant

⁴⁴ La plupart des événements relatés ici en rapport avec la Chine proviennent du chapitre 9 (pp. 261-299) du livre de Carley, « *Silent Conflict*. »

⁴⁵ Hodgson à Chamberlain, 26 février 1925, doc. n° 305, *DBFP*, 1st, 25, p. 653.

⁴⁶ Carley, *Silent Conflict*, p. 196.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 199.

plus que le mouvement des grèves et manifestations à l'échelle de la Chine n'était pas de la responsabilité des agents soviétiques mais bien des Occidentaux et surtout des Britanniques qui tentaient par tous les moyens, y compris par la bouche des canons, de reprendre le contrôle de la situation.

Pourtant, pour les conservateurs, la faute repose sur l'URSS. Un mémorandum du Secrétaire d'État à la Guerre du 15 décembre 1925, fait état de la propagande soviétique en Chine et du soutien du gouvernement soviétique à des mouvements anti-étrangers et particulièrement anti-britanniques.⁴⁸

Et la situation se dégrade en 1926 alors que le gouvernement soviétique soutient toujours financièrement le Kuomintang et son nouveau chef Chiang Kai-shek qui remplace Sun, mort en mars 1925. En juillet, le mouvement nationaliste chinois prend une envergure plus importante et s'attaque directement aux intérêts britanniques à Hankow. Dans un télégramme à Hodgson, Chamberlain se plaint officiellement de l'attitude de l'ambassadeur soviétique à Pékin, qui dénonce ses collègues étrangers et leurs politiques et qui « incited the Chinese government to repudiate their treaties with this country and other foreign Powers. »⁴⁹

La pression constante des mouvements nationaux contre les intérêts britanniques entraîne bien entendu les die-hards, et notamment Jix dans des attaques virulentes contre l'URSS et des pressions incessantes sur Chamberlain pour la rupture des relations. Accusant les chefs chinois d'être des bolcheviques, il prône une intervention militaire pour se débarrasser des dirigeants chinois et réaffirmer les droits britanniques en Chine.⁵⁰ Certains officiels du Foreign Office soutiennent également la politique envisagée par les die-hards, sans toutefois parler de rupture des relations. William Tyrrell, le sous-secrétaire permanent au Foreign Office, prône en effet un désintéressement total de l'URSS, avec qui la Grande-Bretagne est de toute façon, selon lui, « virtually at war, » celle-ci ayant réussi, dans ses efforts, à détruire le commerce britannique avec la

⁴⁸ Cabinet Papers, 15 décembre 1925, CAB 24/178/5.

⁴⁹ Chamberlain à Hodgson, 13 juillet 1926, doc. n° 90, *DBFP*, 1A, 2, p. 148.

⁵⁰ Joynson-Hicks, cité dans Carley, « *Silent Conflict* », p. 270.

Chine. Pour Tyrrell, l'URSS est d'autant plus responsable qu'elle est intervenue lors du conflit des mineurs en mai 1926.⁵¹

La grève des mineurs est un mouvement qui s'étend à tout le mois de mai. Les mineurs des mines de charbon s'opposent aux propriétaires pour obtenir de meilleurs salaires et de meilleures conditions. L'intervention soviétique, qui fournit un soutien financier aux grévistes, va provoquer l'ire du gouvernement et des die-hards dans ce qu'ils considèrent comme une affaire interne. Dès le début de la grève, les dirigeants soviétiques appellent au soutien des grévistes. Le All-Russian Central Council of Trades Union (ARCCTU) demande aux ouvriers de cotiser pour envoyer un soutien financier aux syndicats de grévistes. Les soviets de Leningrad et de Moscou appellent tous les travailleurs à soutenir la grève. Le Commissariat des finances permet le transfert de fonds pour le support des grévistes. L'URSS transfère près de 2 250 000 roubles en Grande-Bretagne pour soutenir le mouvement,⁵² poursuivant une tradition socialiste établie depuis la fin du XIXe siècle. Le Politburo, contre l'avis de Litvinov et Tchitchérine, ordonne également à Rosengolz de transmettre les conseils du Profintern, le conseil des syndicats soviétiques, au TUC pour organiser un meeting international des syndicats en soutien aux mineurs.⁵³

Le 19 mai, le Cabinet est informé de l'envoi d'argent de la part du gouvernement soviétique à la grève générale des mineurs et demande au Home Secretary de voir s'il serait justifié de refuser de l'argent étranger pour une grève légitime.⁵⁴ Même si l'argent est refusé par le General Council of English Trade Unions, car « the offer would be wilfully misrepresented and acceptance would be misunderstood. »⁵⁵, pour Hodgson « l'action du gouvernement britannique contre le gouvernement de l'URSS est donc possible et dépendra des décisions du gouvernement de Sa Majesté. »⁵⁶

⁵¹ Tyrrell, cité dans Carley, « *Silent Conflict* », p. 267-268.

⁵² Cabinet Papers, 19 mai 1926, CAB 23/53/3.

⁵³ Carley, « *Silent Conflict* », p. 210.

⁵⁴ Cabinet Papers, 19 mai 1926, CAB 23/53/3.

⁵⁵ Calhoun, *The United Front*, p. 240.

⁵⁶ Hodgson à Chamberlain, 19 mai 1926, doc. n° 137, *BDF*, 8, p. 311.

Pourtant, le 14 avril, des informations en provenance de Riga suggéraient au Cabinet que l'association des syndicats de l'URSS envisageait de soutenir, sous une forme et à un degré encore mal défini, les mineurs britanniques dans leur conflit avec leur direction. Le Cabinet décide pourtant de ne pas croire les informations de Riga.⁵⁷

Mais l'envoi de l'argent est considéré par les die-hards comme une atteinte directe à la politique intérieure de la Grande-Bretagne et ceux-ci réclament la rupture immédiate des relations. Pour les opposants de l'URSS, l'implication des Soviétiques était indéniable même si, nous l'avons dit plus haut, celle-ci se faisait l'héritière de la solidarité ouvrière établie depuis le siècle précédent. Pour Churchill, le PCUS gouvernant tout en URSS, peu importe « which finger pulled the trigger », dans le financement des grévistes, tout le monde savait qui avait « fired the pistol. »⁵⁸ Cette affirmation n'était, bien entendu, pas vraie. Malgré l'offre de financement des institutions soviétiques, les syndicats de mineurs avaient, nous l'avons vu, de toute façon refusé l'argent.

De même, mentionnant la volonté soviétique de prendre part à la grève des mineurs d'une manière contraire aux intérêts de la Grande-Bretagne, alors que ces grèves étaient parfaitement légales, Joynson-Hicks remet en cause la présence de la délégation soviétique à Londres.⁵⁹

Enfin, pour Birkenhead, à la fois la grève générale, grève de tous les syndicats de Grande-Bretagne qui finit par une capitulation des syndicats le 12 mai après neuf jours de conflit, et la grève des mineurs étaient « directed and engineered from Moscow, » ce qui était complètement faux.⁶⁰ Bien au contraire, ces grèves n'étaient que le reflet de la situation catastrophique dans laquelle se trouvait le secteur minier de la Grande-Bretagne avant même la crise économique, et ce pour quoi le marché soviétique semblait si important.

Malgré tout, Hodgson, familier des idées du Foreign Office, mais loin de la pression anti-communiste croissante en Grande-Bretagne encourage le gouvernement à laisser tomber la

⁵⁷ Cabinet Papers, 14 avril 1926, CAB 23/5215.

⁵⁸ Calhoun, *The United Front*, p. 258.

⁵⁹ Cabinet Papers, 11 juin 1926, CAB 24/180/36.

⁶⁰ Calhoun, *The United Front*, p. 242.

protestation contre l'intervention soviétique dans les mouvements de grèves.⁶¹ Il est soutenu en ce sens par Gregory.

Dans un mémorandum du 11 juin, celui-ci explique qu'il n'y a rien à gagner à rompre les relations et à renvoyer la délégation soviétique et ARCOS en URSS. La rupture ne permettrait pas à la Grande-Bretagne d'obtenir un avantage significatif. Celle-ci ne permettrait pas une chute du gouvernement soviétique, provoquerait la perte importante de contrats et n'empêcherait en rien l'entrée de fonds en Grande-Bretagne. Gregory note également que les relations devraient reprendre à un moment donné et seraient pour la Grande-Bretagne, un embarras certain. Les arguments de Gregory et Hodgson sont suivis par Chamberlain.⁶²

En effet, même s'il juge un recours contre l'URSS possible, alors que l'intervention soviétique fut finalement minime, limitée et légale, le Secrétaire d'État préfère s'abstenir sur un sujet qui pourrait amener une controverse sur le rôle du gouvernement soviétique pour l'action d'organes locaux et préfère remettre une simple protestation sur l'action du Commissariat des finances « in granting special permission for the transfer of funds [...] in aid of the general strike. »⁶³

Si la réponse du ARCCTU est virulente « We have helped, we are helping and we are going to help », celle du gouvernement soviétique, par le biais de Rakovsky le 12 juin, est en revanche plus posée.⁶⁴ Affirmant que le gouvernement soviétique « could not interfere with the right of the Russian trade unions to dispose of funds belonging to them or of moneys specially raised for this purpose, » il défend également l'autorisation délivrée par le gouvernement soviétique aux syndicats de l'URSS pour l'envoi d'argent à l'étranger.⁶⁵

⁶¹ Gorodetsky, *The Precarious Truce*, p. 170.

⁶² Memorandum de Gregory, 11 juin 1926, doc. n° 56, *DBFP*, 1A, 2, p. 98.

⁶³ Chamberlain à Hodgson, 7 juin 1926, doc. n° 146 *BDFP*, 8, p. 323.

⁶⁴ Hodgson à Chamberlain, 18 juin 1926, doc. n° 147, *BDFP*, 8, p. 323.

⁶⁵ Note de Rakovsky, 12 juin 1926, dans Degras, *SDFP*, p. 118 et *The Times*, 16 juin 1926 dans *Ibid.*, p. 119.

Le 16 juin, le Cabinet s'accorde pour ne pas rompre les relations entre les deux pays même si cette rupture était, à son avis, totalement justifiée. Le gouvernement justifie sa décision par plusieurs facteurs, le premier étant la situation fragile en Europe. Des facteurs économiques viennent également influencer sa décision. L'engagement des firmes de crédit auprès de la Russie, après la réassurance du gouvernement sur le maintien des relations, la croissance du commerce avec la Russie, les effets d'une rupture sur le chômage et sur les grèves de mineurs sont autant de raisons à la réticence du gouvernement conservateur. Le Cabinet décide de poursuivre la politique engagée par Chamberlain et « to continue to treat the attitude of the Soviet with contempt » tout en informant la population de la situation.⁶⁶ Le Cabinet craint surtout qu'une rupture des relations ne vienne augmenter l'antagonisme soviétique et la propagande et ne provoque, au final, aucune réelle blessure au pouvoir soviétique. Un mémorandum du Foreign Office note effectivement que l'URSS

« may cry aloud for foreign credits or loans with which to build up her economy, but she can exist without them, and a rupture of trade relations cannot deal her a blow which she cannot support, and support with ease. »⁶⁷

C'est d'ailleurs ce qui pousse Churchill, dans un discours à Londres le 19 juin, à soutenir la politique de Chamberlain. Il affirme en effet à son audience, qu'après « a careful survey of the whole position, that the present time is not the time when we should take the step of rupturing negotiations and relations with Russia. »⁶⁸

La menace de rupture porte toutefois un coup important aux relations. Dans une réunion avec le chargé d'affaires soviétique, Chamberlain parcourt les questions qui divisent encore les deux gouvernements. Il insiste pour que le gouvernement soviétique reconnaisse que l'URSS a hérité des obligations de ses prédécesseurs et affirme l'impossibilité pour le gouvernement conservateur d'endosser un emprunt garanti au nom du gouvernement soviétique. La seule option du gouvernement soviétique pour obtenir un prêt est pour le gouvernement russe d'aller à la City,

⁶⁶ Cabinet Papers, 16 juin 1926, CAB 23/53/10.

⁶⁷ « Memorandum respecting Anglo-Soviet Relations », 16 juin 1926, *DBFP*, 1A, 2, p. 109.

⁶⁸ Robert Rhodes, *Winston S. Churchill*, 4, p. 4001-2.

qui ne donnera en aucun cas un prêt à la Russie sans la reconnaissance de ses précédentes dettes. Surtout, il insiste sur la question de la propagande, rappelant à Rozengolts que la première étape vers une amélioration des relations est la fin, de la part du gouvernement soviétique et de la Troisième internationale, des attaques contre les intérêts de la Grande-Bretagne. Ses déclarations sont approuvées dans une réunion du Cabinet le 14 juillet.⁶⁹

À ces arguments, Rozengolts aurait pu répondre à Chamberlain que l'Union soviétique avait le droit à sa propre politique internationale, et que les intérêts de l'URSS ne correspondaient pas toujours à ceux de la Grande Bretagne, d'autant plus que Tchitchérine avait par deux fois invité Chamberlain à discuter, en 1925, des questions en suspens entre les deux pays, sans que celui-ci n'accepte.⁷⁰ En août, Hodgson rapporte que la menace de rupture, même si celle-ci n'a pas eu lieu, a provoqué une vague d'agitation et d'hostilité contre la Grande-Bretagne en URSS sans qu'aucune action ne soit prise par le gouvernement soviétique pour tenter de calmer la situation.⁷¹ Pourquoi le gouvernement soviétique devrait-il museler sa presse quand de son côté, presse britannique et die-hards s'attaquent à bâtons rompus à notre gouvernement auraient pu répondre Rozengolts et le Narkomindel. Chamberlain espérait encore dompter l'Union soviétique avec sa politique d'indifférence. Celle-ci ne viendrait pas « hat in hands » et certainement pas sous les conditions britanniques.⁷²

En octobre 1926, les relations sont au plus mal. Krassine se plaint à Chamberlain de l'hostilité apparente de certains cercles britanniques et notamment du parti conservateur qui à la conférence du parti a demandé au gouvernement le renvoi de la délégation soviétique de Grande-Bretagne.⁷³ D'un autre côté, le soutien renouvelé de l'URSS à A. J. Cook, leader syndicaliste, en novembre 1926 qui affirme vouloir renverser le gouvernement et le système capitaliste en

⁶⁹ Cabinet Papers, 14 juillet 1926, CAB 23/53/16.

⁷⁰ Carley, « *Silent Conflict* », p. 218.

⁷¹ Hodgson à Chamberlain, 24 août 1926, doc. n° 176, *DBFP*, 1A, 2, p. 313 et Hodgson à Chamberlain, 26 août 1926, doc. n° 180, *DBFP*, 1A, 2, p. 318.

⁷² Carley, « *Silent Conflict* », p. 269.

⁷³ Chamberlain à Hodgson, Foreign Office, 11 octobre 1926, doc. n° 249, *DBFP*, 1A, 2, p. 431.

Grande-Bretagne vient à bout de la patience du Foreign Office. Le 10 décembre 1926, Gregory rédige un mémorandum qui pèse les arguments en faveur et en défaveur de la rupture des liens diplomatiques. Selon lui, « the agitation for the expulsion of the Bolshevik mission from this country is becoming well-nigh irresistible. » Après avoir fait remarquer qu'une rupture serait un pas en arrière dans la « locarnisation » de l'Europe, une perte économique importante, qu'elle encouragerait l'aile gauche à Moscou, et que le contrôle de la propagande serait encore plus difficile, Gregory conclut finalement que « the ejection of the Bolcheviks from this country would be a thoroughly pleasurable proceeding [...] but an act of [useless] diplomacy. » Le Foreign Office reconnaît donc qu'une rupture n'aurait pas d'importance stratégique. Il fallait faire passer le message au die-hards.

Une autre raison est que le Foreign Office manque de preuves pour justifier une rupture des relations et les signes de propagande sont limités. En effet le plus important est l'implication du gouvernement soviétique dans le conflit minier en mai sur lequel Chamberlain et le gouvernement ont décidé ne pas rompre les relations.⁷⁴ Si le Foreign Office conclut que la rupture est inutile, pour le moment, le mouvement est cependant engagé.⁷⁵

La dégradation des relations est bien notée par Moscou. Fin janvier 1927, Rozengolts, le nouveau chargé d'affaires soviétique à Londres, écrit à Litvinov prévenant qu'au vu de la situation actuelle, une rupture des relations était tout à fait envisageable. Le Narkomindel veut éviter à tout prix une rupture diplomatique et tente de développer ses relations avec le Labour et le TUC, regroupement des syndicats britanniques. Litvinov, qui a bien évalué la situation, s'accorde avec Rozengolts, en ajoutant que si les relations diplomatiques étaient rompues, les relations économiques, elles, ne le seraient sûrement pas. Priant son représentant de tout faire pour éviter une rupture, il lui demande de transférer les nouveaux contrats de la Grande-Bretagne vers l'Allemagne. Suite au raid sur la délégation soviétique à Beijing le 6 avril 1927 il autorise

⁷⁴ « Memorandum by the Northern Department of the Foreign Office », Foreign Office, 9 décembre 1926, doc. n° 344, *DBFP*, 1A, 2, p. 609. La liste contient entre autre les manifestes de soutien soviétique à la cause des grévistes, le soutien financier au PCGB, le soutien financier à la Troisième International ou encore les actions du représentant soviétique en Iran.

⁷⁵ Mémorandum de Gregory, 10 décembre 1926, doc. n° 194, *BDFP*, 8, p. 402.

Rozengolts à prendre les mesures nécessaires en préparation d'une éventuelle rupture des relations.⁷⁶ Et les Soviétiques ne sont pas les seuls.

Le 17 janvier 1927, dans une réunion du Cabinet, Chamberlain annonce avoir demandé à Hodgson de détruire tous les documents secrets non essentiels et tous les codes afin de réduire au minimum le matériel secret encore présent dans la délégation en cas de rupture des négociations. Il informe également le Cabinet de sa demande au Foreign Office de rédiger une nouvelle protestation au gouvernement soviétique, basée uniquement sur les discours de dirigeants soviétiques. Chamberlain propose de faire circuler la note afin d'informer le Cabinet des ressources disponibles pour étayer la protestation.⁷⁷

Quelles sont ces ressources ? Ce sont principalement les discours de Nikolaï I. Bukharin, nouveau chef du Comintern et nouvelle bête noire du Narkomindel. Il s'attaque le plus souvent à la Grande-Bretagne et l'accuse de vouloir encercler l'Union soviétique et de pousser la Pologne à entrer en guerre contre elle. Comme Chamberlain, Tchitchérine, Litvinov et le Narkomindel ne pouvaient malheureusement pas le faire taire. La lutte de pouvoir au sein du parti communiste en URSS, dans laquelle il était engagé au côté de Staline, ne le permettait pas. Le Narkomindel se devait, comme le Foreign Office, de subir ses discours véhéments contre la Grande-Bretagne.⁷⁸ La politique intérieure de l'Union avait prépondérance sur la politique extérieure du gouvernement soviétique. Mais ce n'était pas des plus importants, car aux discours de Bukharin, le Narkomindel aurait tout aussi bien pu opposer les discours de Churchill, Birkenhead ou Jix. Chamberlain ne balayait pas chez lui avant de balayer chez les autres.⁷⁹

Pour Litvinov, cela n'était toutefois pas suffisant. Plus le temps avançait et plus la catastrophe, donc la rupture, approchait, catastrophe contre laquelle le Narkomindel ne pouvait rien faire.⁸⁰

⁷⁶ Carley, *Silent Conflict*, p. 289.

⁷⁷ Cabinet Papers, 17 janvier 1927, CAB 23/54/2.

⁷⁸ Carley, *Silent Conflict*, p. 273.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 283.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 274.

Début février, Chamberlain sonde ses ambassadeurs pour obtenir leur opinion sur une possible rupture des relations entre les deux pays. Le résultat montre qu'une majorité des ambassadeurs britanniques se dit contre une rupture immédiate des relations, notamment en raison de l'instabilité européenne.⁸¹ Hodgson tout particulièrement s'oppose à une rupture et également à la note qui, selon lui, « will be construed as either confession of weakness or as the prelude to a rupture. »⁸²

Le 18 février, le Cabinet étudie tout de même la possibilité de rompre les relations entre les deux pays. Après d'importantes discussions, celui-ci s'entend pour dire qu'au vu de l'opinion publique en Grande-Bretagne, la continuation par le gouvernement soviétique de sa politique mènerait forcément à une rupture. Cependant, Chamberlain convainc le Cabinet qu'une rupture ne serait, à ce moment-là, pas très opportune. Celle-ci provoquerait de graves conséquences en Europe et internationalement, d'autant plus que le gouvernement ne dispose pas d'évènement majeur justifiant une rupture, comme la lettre de Zinoviev ou l'intervention dans le conflit des mineurs.⁸³

Le même jour, le Foreign Office discute de la possibilité d'envoyer une note de protestations au gouvernement soviétique qui contiendrait entre autres accusations l'intervention soviétique dans le conflit minier et les actions soviétiques en Chine.⁸⁴

Chamberlain envoie la note préparée par le Foreign Office le 23 février au chargé d'affaires soviétique. Une fois de plus, il se plaint du non-respect par l'URSS de la clause de la propagande, en citant les nombreux discours qui critiquent la Grande-Bretagne. Il se plaint également de l'obsession soviétique du « front commun » et de l'action de certains membres du gouvernement qui soutiennent cette théorie. Surtout, Chamberlain reproche à l'URSS sa politique de soutien des grévistes et sa politique nationaliste en Chine, qui va à l'encontre des intérêts de la Grande-Bretagne. Il demande finalement à l'URSS de se retenir d'interférer dans des sujets

⁸¹ Note de Gregory, doc. n° 3, *DBFP*, 1A, 3, p. 8, n. 3.

⁸² Hodgson à Chamberlain, 4 février 1927, doc. n° 4 *DBFP*, 1A, 3, p. 9.

⁸³ Cabinet Papers, 18 février 1927, CAB 23/54/12.

⁸⁴ Minutes de Tyrrell, 18 février 1927, doc. n° 19, *DBFP*, 1A, 3, p. 41.

d'intérêts purement britanniques et de s'abstenir de pratiquer toute propagande que ce soit contre l'Empire britannique. Chamberlain prévient qu'en cas de non-respect des demandes britanniques, il envisage de mettre fin aux relations commerciales et au Trade Agreement.⁸⁵

La réponse de Litvinov à la note britannique est envoyée le 26 février. Dans cette note, Litvinov cite de multiples exemples de discours de membres du gouvernement conservateur, notamment Birkenhead, Churchill et Jix, qui attaquent l'URSS et son gouvernement. Il dénonce également les nouvelles demandes du gouvernement britannique concernant les deux pays, demandes qui n'existent ni dans le Trade Agreement ni dans d'autres accords mutuels entre les deux pays.⁸⁶

Si le gouvernement soviétique pouvait sûrement s'entendre avec le gouvernement britannique sur la question des « sujets d'intérêts purement britanniques, » selon la définition que leur donnait le gouvernement conservateur, il n'aurait cependant jamais accepté de s'entendre sur la question de la Chine. Pourquoi le gouvernement britannique aurait-il droit d'avoir sa propre politique extérieure et pas l'URSS, aurait demandé le Narkomindel ? Plus encore, pourquoi la Grande-Bretagne aurait-elle droit de mener une politique qui va à l'encontre des intérêts de l'URSS en Perse et en Afghanistan, mais l'URSS n'aurait pas le droit à la réciprocité en Chine ?⁸⁷ Pour la même raison que le gouvernement soviétique se devait d'accepter les demandes de l'Ouest aux conférences de Gênes et de la Hague, celui-ci ayant besoin de l'Ouest, il se devait de répondre aux exigences des pays occidentaux. La situation de 1927 n'était cependant plus celle de 1922 qui, elle-même, n'était pas celle de 1918. Le gouvernement soviétique s'était sorti seul de sa situation précaire et c'était seul qu'il s'en sortirait s'il le fallait, comme il le démontra dans les années 1930, sous la férule de Staline. Mais revenons aux événements de 1927.

⁸⁵ Chamberlain à Rosengolz, 23 février 1927, doc. n° 8, *BDEA*, 9, p. 15.

⁸⁶ Litvinov, 26 février 1927, dans Degras, *SDFP*, 2, p. 161-63.

⁸⁷ Carley, « *Silent Conflict* », p. 282.

Même s'il choisit de ne pas répondre à la note soviétique Chamberlain s'oppose encore à une rupture malgré la pression et souhaite engager une attitude de réserve.⁸⁸ Le 27 février, dans une lettre à sa sœur Hilda, il exprime encore une fois sa réticence à rompre les relations avec l'URSS, même si cette réticence n'est pas en faveur de la Russie. Chamberlain craint surtout l'effet d'une rupture sur l'Europe et surtout sur l'Allemagne et les pays baltes. Il n'est cependant pas optimiste sur l'avenir de ces relations, surtout après l'envoi de la note « I took the idea of a Note as a compromise, for it gives me a little time & others a warning, but I wish rather than hope that it might no be necessary to go further. »⁸⁹

Pour Litvinov la note traduit d'ailleurs la volonté britannique d'éviter une rupture, et un moyen pour Chamberlain de relâcher un peu de pression. Elle permet également, selon lui, au gouvernement conservateur, pour qui la rupture n'avait à ce moment aucun avantage, de conserver sa carte la plus importante dans des élections à venir, celle de la « peur rouge. » Litvinov prévient son gouvernement que celui-ci se doit de son côté de prendre des mesures à travers le GPU et la presse pour éviter de donner du matériel à une nouvelle campagne antisoviétique qui pourrait mener à une rupture. Le 3 mars, le Politburo se range à son avis et muselle les journaux *Pravda* et *Izvestiia*, interdisant toute publication concernant les colonies de la Grande-Bretagne.⁹⁰ Litvinov était cependant trop optimiste et sous-estimait l'influence des die-hards au gouvernement et la pression sur Chamberlain.

Le pas vers la rupture est finalement franchi avec le raid contre ARCOS le 12 mai. La décision d'autoriser le raid fut prise par Joynson-Hicks, Baldwin et Chamberlain.⁹¹ Joynson-Hicks poussa Chamberlain pour que celui-ci autorise le raid, censé trouver des documents militaires secrets à l'intérieur de la délégation commerciale soviétique et d'ARCOS. Le soir même Cham-

⁸⁸ Chamberlain à Lampson, Représentant de Sa Majesté à Pékin, 21 mars 1927, doc. n° 53, *DBFP*, 1A, 3, p. 105.

⁸⁹ Self, *The Austen Chamberlain diary letters*, p. 288.

⁹⁰ Carley, « *Silent Conflict* », p. 285.

⁹¹ Mowat, *Britain between the wars*, p. 338.

berlain prévient Peters du raid sur ARCOS et lui demande de prendre les dispositions nécessaires pour la sécurité de la délégation britannique.⁹²

Le raid de la police sur la délégation d'ARCOS et sur la délégation commerciale soviétique est vivement critiqué par le gouvernement soviétique. Rappelant d'abord les droits diplomatiques de Lev M. Khinchuk, représentant de la délégation commerciale, accordé officiellement dans une note du Foreign Office du 16 février 1927, à qui l'on a fait subir une fouille, le gouvernement russe se plaint également de l'attitude de la police durant le raid. Rozengolts note ainsi que

« By refusing the representative of the trade delegation the right to be present during the search and to certify the authenticity of the documents taken away by drawing up a proper list and protocol, the police authorities deprived the search of any formal significance. »⁹³

Chamberlain, dans sa réponse à la protestation soviétique, s'offusque des accusations soviétiques sur le placement de documents à l'intérieur de la délégation. Dans une conversation entre les deux hommes le 13 mai, Rozengolts rassure Chamberlain en disant qu'il n'accusait pas le gouvernement conservateur, mais qu'il n'avait malheureusement pas de preuves du contraire.⁹⁴

La situation est critique. Un télégramme du Foreign Office du 20 mai annonce à Peters que la « situation is developing in a manner which makes it possible that a severance of relations may take place early next week. »⁹⁵

Le 23 mai, le Cabinet étudie le rapport sur la fouille effectuée dans les locaux de la délégation soviétique. Le rapport note qu'il est impossible de lier la mission diplomatique soviétique aux actions d'ARCOS et de la délégation commerciale à partir des documents trouvés à la délégation et que le gouvernement devra, pour appuyer ses accusations, utiliser des documents se-

⁹² Chamberlain à Peters, 12 mai 1927, doc. n° 191, *DBFP*, 1A, 3, p. 289.

⁹³ Rozengolts à Chamberlain, 12 mai 1927, dans Degras, *SDFP*, 2, p. 203-6.

⁹⁴ Rapport d'une conversation de Chamberlain avec Rozengolts, 13 mai 1927, doc. n° 193, *DBFP*, 1A, 3, p. 291.

⁹⁵ Foreign Office à Peters, 20 mai 1927, doc. n° 207, *DBFP*, 1A, 3, p. 325, n.1.

crets qu'il a en sa possession.⁹⁶ C. M. Palairet, le nouveau chef du Northern Department, note que « unless further proof of the complicity of Rosengolz [sic] and the Soviet Government is forthcoming, it seems to me that we have very flimsy reasons for breaking off relations. »⁹⁷

Pourtant, le Cabinet décide de renvoyer tous les membres de la délégation commerciale russe et d'ARCOS convaincus d'avoir été engagés dans des actions de propagande, mais de maintenir les activités d'ARCOS. Le gouvernement décide également de ne pas autoriser la délégation diplomatique à maintenir ses activités en Grande-Bretagne, notamment au vu du nombre écrasant de preuves d'une « unquestionable authenticity » sur son interférence dans les affaires internes de la Grande-Bretagne, et de rompre ainsi les relations diplomatiques entre les deux pays.

Chamberlain, qui souhaitait encore éviter une rupture avec le gouvernement soviétique, note avec amertume que la situation avait beaucoup changé depuis la dernière réunion du Cabinet, et que la rupture était donc inévitable.⁹⁸

Le 25 mai, en prévision du débat à la Chambre des Communes, Chamberlain propose au Cabinet d'affirmer devant la Chambre que le gouvernement possède une grande quantité de matériel illustrant l'attitude négative du gouvernement soviétique à l'égard de la Grande-Bretagne. Il propose également de ne pas produire plus de documents secrets, excepté quelques-uns, et que l'approbation de la politique du gouvernement conservateur par la Chambre devra se faire sur la base des documents publiés, sans toutefois indiquer l'origine de ces documents. Les accusations de Chamberlain contre le gouvernement soviétique sont nombreuses. Il propose d'abord de rappeler l'historique du Trade Agreement, la protestation de Lloyd George six mois après l'entrée en vigueur de ce même traité, la note de Curzon de 1923 et sa propre protestation de février. Il envisage également d'imposer aux Soviétiques la responsabilité des actions du représentant bolchevique à Pékin et le maintien des écoles de propagande anti-britanniques en Iran. Il envisage également de mentionner l'hostilité déclarée du gouvernement soviétique à la

⁹⁶ Cabinet Papers, 23 mai 1927, CAB 23/55/3.

⁹⁷ Minute de Palairet, cité dans Carley, « *Silent Conflict* », p. 293.

⁹⁸ Cabinet Papers, 23 mai 1927, CAB 23/55/3.

Société des Nations et à la politique de Locarno. La proposition de Chamberlain est acceptée par le Cabinet qui se réserve toutefois le droit de publier d'autres documents incriminants, s'il le juge nécessaire.⁹⁹

La réaction du gouvernement soviétique à l'annonce de la rupture des relations entre les deux pays est prévisible. Considérant cette rupture comme le résultat logique de la politique anti-soviétique engagée par le gouvernement conservateur depuis son arrivée au pouvoir, Litvinov accuse Chamberlain de vouloir mettre la Grande-Bretagne et le reste de l'Europe dans une situation de guerre contre l'URSS. Plus encore, il dénonce la justification britannique de cette rupture et note avec perspicacité que

« Conscious of the weakness of his position, and of the impossibility of justifying the raid on the Trade delegation and the violation of the 1921 Trade Agreement that that meant, Mr Baldwin [and the British Government] called to his aid some documents of unknown origin, which in any case have no bearing on the raid on Arcos. »¹⁰⁰

Le plus étonnant est, qu'alors que l'implication d'ARCOS dans la propagande en Grande-Bretagne était documentée et que celle de la délégation diplomatique soviétique ne l'était pas, c'est finalement la délégation soviétique qui fut expulsée. Le gouvernement conservateur autorise donc ARCOS à continuer ses activités, mais ne lui accorde plus le statut d'un organe d'un gouvernement étranger, mais celui d'une simple entreprise privée.¹⁰¹ La volonté britannique de maintenir les activités d'ARCOS n'est pas illogique. La question des relations économiques et des nombreux contrats russes en Grande-Bretagne agira souvent en faveur du maintien des relations. Après la rupture, Peters conseille d'ailleurs à Chamberlain de maintenir les représentations des compagnies britanniques en URSS.¹⁰²

⁹⁹ Cabinet Papers, 25 mai 1927, CAB 23/55/4.

¹⁰⁰ Litvinov, 26 mai 1927, dans Degras, *SDFP*, 2, p. 209-212.

¹⁰¹ Chamberlain à Rosengolz, 26 mai 1927, doc. n° 22, *BDFP*, 9, p. 58.

¹⁰² Peters à Chamberlain, 28 mai 1927, doc. n° 219, *DBFP*, 1A, 3, p. 343.

La rupture des relations entre les deux pays n'est que l'effet logique de la politique de Chamberlain, soutenu par le gouvernement tory, et des deux ans de pression die-hards sur Chamberlain. La volonté du Secrétaire d'État au Foreign Office de ne pas rompre les relations est certes appréciable, même si elle n'est en rien une considération pour l'URSS, mais simplement un effort d'assurer la stabilité européenne. Cependant, la politique d'indifférence qu'il engagera va, elle, mener à la rupture. Cette politique, qui visait à forcer les dirigeants soviétiques à s'entendre avec la Grande-Bretagne, ne fonctionne pas. Chamberlain, comme ses prédécesseurs, considère trop l'URSS et ses dirigeants comme faibles et ayant besoin d'un soutien important de la Grande-Bretagne. Il ne pouvait donc pas apprécier la véritable situation en Russie : celle-ci s'entendrait avec qui elle voudrait, quand elle le voudrait, à la manière dont elle le voudrait.

Plus encore, et c'est toute l'ironie de cette politique, « l'indifférence » britannique, loin d'arrêter ou de mettre un frein à la propagande, va plutôt pousser le Comintern et le gouvernement soviétique à augmenter encore plus sa « propagande », c'est-à-dire la poursuite de ses intérêts et de ses objectifs à l'Est, notamment en Chine. Hodgson, loin de Londres et de son atmosphère anticomuniste, avait bien compris, dès mai 1926, que la politique négative du gouvernement conservateur à l'égard de l'URSS était devenue inadéquate. Réfutant l'idée d'un affaiblissement du pouvoir soviétique et affirmant au contraire un renforcement du régime, la position de la Grande-Bretagne était pour lui néfaste. Elle créait une atmosphère de suspicion qui assurait les soviets d'un appui intérieur. Il ne fut cependant pas écouté par Londres qui tourna, de toute façon, son attention vers un problème plus important à ce moment-là, le soutien soviétique à la grève des mineurs de 1926.¹⁰³

De son côté le Narkomindel se devait de composer avec le Comintern et la presse moscovite qui critiquaient la Grande-Bretagne et son Empire à tout va. Mais le plus gros problème pour Tchitchérine, de moins en moins présent, Litvinov et le Narkomindel était la lutte politique interne au parti communiste lancée par Staline, et qui bien souvent prenait l'ascendant sur les questions de relations extérieures. Le cas de la Chine est encore le meilleur exemple.

L'augmentation de la « propagande soviétique » aggravait à la fois l'ire des die-hards, et intensifiait les pressions sur Chamberlain pour une rupture des relations. La situation atteignit

¹⁰³ Hodgson à Chamberlain, 6 mai 1926, doc. n° 8, *BDF*, 8, p. 301.

son paroxysme le 12 mai 1927 avec le raid sur ARCOS, lorsque le Secrétaire d'État ne fut plus capable de retenir les die-hards, qui lui forcèrent la main vers la rupture des relations. Sa politique, qui visait le maintien des relations, provoqua finalement le contraire et une méfiance importante entre les deux pays.

La rupture durera deux ans. La reprise des relations en 1929 ne changera pas non plus grand-chose à la vision britannique de l'URSS et les objectifs qui définirent l'attitude la Grande-Bretagne vis-à-vis de l'URSS pendant sept ans, du gouvernement Lloyd George au second gouvernement Baldwin resteront encore une fois les mêmes.

Conclusion : **« une perte de temps »**

Les relations entre la Grande-Bretagne et l'URSS entre 1920 et 1927 sont malaisées, et la reconnaissance *de jure* de l'URSS en février 1924 ne modifie pas cet état de fait, d'autant plus que le traité anglo-russe, négocié de peine et de misère par le gouvernement travailliste, n'aboutit finalement à rien.

Mais la venue au pouvoir du parti travailliste ne marqua pas, de toute façon, une réelle amélioration dans les relations entre les deux pays. Le gouvernement travailliste, une fois arrivé au pouvoir, ne modifiera pas les objectifs de la politique de la Grande-Bretagne vis-à-vis de l'URSS. Berzin l'avait bien compris en 1924, alors qu'il annonçait lors des négociations pour le traité anglo-russe que la politique étrangère de MacDonald et du gouvernement travailliste « gave every sign of moving along the same lines as that of his predecessors. »¹

Ces lignes avaient été établies par Lloyd George et le gouvernement d'Union qui entrèrent dans des relations avec le gouvernement soviétique. Elles resteront pendant toute la période étudiée les lignes directrices des relations entre la Grande-Bretagne et l'URSS.

La plus importante de ces lignes est finalement la raison qui poussa le gouvernement britannique à rompre les relations entre les deux pays en 1927, la « propagande soviétique ». Celle-ci, nous l'avons vu, englobe énormément et joue un rôle prépondérant dans les relations entre les deux pays, et ce, dès le début des relations. On se souviendra d'ailleurs qu'elle était pour les dieux du début de la période, Churchill et Curzon, la seule raison valable pour négocier avec la Russie soviétique. Elle fut également, la principale raison de conflit entre les deux pays.

Les rappels du gouvernement britannique au gouvernement soviétique sur la « propagande » sont innombrables. Dès la signature du Trade Agreement et encore une fois lors de la reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique, le gouvernement britannique demande à l'URSS de tenir ses engagements. La « propagande » est à l'origine des plus grandes crises dans les relations entre les deux pays : la crise de 1921, l'Ultimatum de Curzon de 1923, la crise de la « lettre de Zinoviev » et finalement la rupture.

¹ Carley, « *Silent Conflict* », p. 110.

Le gouvernement britannique avait-il raison dans son obsession ou n'était-ce là qu'une simple « paranoïa » ? La question est difficile et trois problèmes majeurs surviennent.

Le premier est que l'Europe est alors envahie par une fausse propagande, fruit du travail des cellules de Russes blancs. Le plus célèbre d'entre eux, Orlov, basé à Berlin, avait des liens avec tous les services de renseignements européens. L'incapacité du gouvernement britannique à différencier les deux propagandes sera à l'origine de plusieurs crises, celle de 1921, et plus importante, celle de la « lettre de Zinoviev ».

Le deuxième problème majeur est l'existence du Comintern, ou Troisième Internationale. L'institution est à l'origine de la majeure partie de la propagande soviétique, et la cible préférée des récriminations des gouvernements britanniques, qui la jugent intimement liée au gouvernement soviétique. Et si le Comintern est officiellement indépendant, officieusement la situation est moins claire, Zinoviev puis Bukharin siégeant tous deux au Politburo.² Pourtant ce que le gouvernement britannique n'avait pas compris, *et ne voulait pas entendre*, c'est que le Comintern était là pour rester et que, comme le Narkomindel, il n'avait pas d'autre choix que de vivre avec.

Finalement, le troisième problème, la « propagande » de l'URSS à l'Est, reste lui aussi un problème récurrent. Malheureusement comme l'observait souvent l'URSS, mais également William Strang, alors au Northern Department, il était impossible de déterminer ce qui était de la « propagande » et ce qui était une juste défense des intérêts de chacun tant et aussi longtemps que les politiques des deux gouvernements à l'Est n'avaient pas été déterminées.³ Sans aller jusqu'à soutenir les propos de Rakovsky, qui en 1925 dans une discussion avec Gregory avait affirmé que pour le gouvernement britannique, l'existence du gouvernement soviétique en soit était de la « propagande », il est indéniable que les politiques divergentes, car correspondantes aux intérêts de chacun, notamment dans l'Est, causèrent de nombreux problèmes. La situation en Perse et en Afghanistan en est le parfait exemple, et encore plus en Chine.

La propagande soviétique existait, il n'y a pas de doute. Cependant la définition que va lui donner le gouvernement britannique, définition très large nous l'avons vu dans le premier chapitre, rendait chaque action du gouvernement soviétique, ou presque, une attaque de « propa-

² Carley, « *Silent Conflict* », p. 416.

³ *Ibid.*, p. 114.

gande » contre les intérêts de la Grande-Bretagne. Il devenait difficile alors d'éviter le sujet et celui-ci deviendra rapidement un objet de « paranoïa » du gouvernement britannique, et le frein puis la cause de la rupture des relations.

Sur qui repose la responsabilité de l'échec de ces relations entre les deux pays ? La réponse facile serait de répondre la Grande-Bretagne, notamment car c'est elle qui a rompu les relations en mai 1927. Pourtant la réponse est plus complexe que cela. Il est vrai que la Grande-Bretagne et les différents gouvernements britanniques ne considéreront jamais l'URSS et le gouvernement soviétique comme des égaux, mais plutôt un État et un gouvernement inférieurs et affaiblis qui avaient plus besoin de la Grande-Bretagne que la Grande-Bretagne d'elle. Il est également vrai que les différents gouvernements britanniques n'arriveront jamais à voir plus loin que la question de la propagande, qui menaçait selon eux leur Empire colonial, notamment à l'Est, l'Inde en tête.

Le gouvernement soviétique a toutefois une certaine responsabilité dans cet échec. En effet, l'impossibilité pour le Politburo, et par la suite pour Staline qui avait besoin de Zinoviev dans sa lutte de pouvoir, de choisir entre le Narkomindel et le Comintern, entre des relations diplomatiques normales ou la promotion de la révolution internationale va provoquer cet état de fait. La double mission des délégations commerciales et diplomatiques à Londres, de même que la propagande constante de l'URSS dans ce que la Grande-Bretagne considérait comme ses intérêts, provoquait et enrichissait la paranoïa britannique et l'extrémisme des die-hards. Ces mêmes die-hards contre lesquels se battaient Lloyd George, MacDonald, Ponsonby et Chamberlain pour poursuivre les relations avec l'URSS et qui à la fin provoquèrent la rupture.

Il n'en reste pas moins vrai que le gouvernement soviétique et le Narkomindel firent d'une entente avec la Grande-Bretagne le pivot de leur politique à l'Ouest, au prix parfois de celle de l'Est durant toute l'étude qui nous intéresse. Pourtant les différents gouvernements britanniques ne verront pas plus loin que la « propagande » et la « peur rouge », et ne comprendront pas que l'Union soviétique voulait s'entendre avec la Grande-Bretagne. Un mémorandum du War Office notait ainsi injustement qu'il n'existait pas la moindre indication d'un désir de paix

de la part du gouvernement soviétique.⁴ Il n'avait rien compris et, de toute façon, « *the Soviet c[ould] not be trusted at all.*⁵ »

À aucun moment, pendant les sept ans qu'analyse cette étude, les relations entre les deux pays ne pourront être qualifiées de bonnes, ou même de cordiales. La « propagande, » obstacle imposé par les Britanniques dès le renouvellement des relations, fut finalement impossible à surmonter, de même que la « peur rouge » des die-hards, Churchill, Curzon, Birkenhead et Joynson-Hicks. Les relations iront de crise en crise. À la rupture, Tchitchérine, Litvinov et le Narkomindel auraient pu s'exclamer que ces sept ans n'avaient été finalement qu'une pure *perte de temps* pour le gouvernement soviétique. Et ils auraient eu raison, d'autant plus que la « propagande » n'était que la pointe de l'iceberg.

L'autre ligne directrice majeure entre les deux pays sera la question de la dette. Tous les gouvernements, qu'il soit conservateur ou travailliste, demanderont à la Russie soviétique puis à l'URSS, d'honorer « ses » engagements, hérités des régimes précédents et répudiés en 1918. L'association par le gouvernement soviétique de la question de la dette à la question des emprunts garantis, association que rejeteront tous les gouvernements britanniques successifs, bloquera pour longtemps le règlement du clivage entre les deux pays.

⁴ Cabinet Papers, 15 décembre 1925, CAB 24/178/5.

⁵ Mémoire de Gregory, 1er novembre 1925, doc. n° 72, *BDEA*, 8, p. 187.

Bibliographie

Sources

Degras, Jane T., Soviet Documents on foreign policy, London, Oxford University Press, 1951-1953. 3 vols.

National Archives of the United Kingdom, Cabinet Papers, <http://www.nationalarchives.gov.uk>.

MacDonald, James R., *The Foreign Policy of the Labour party*, London, Palmer, 1923. 52 pages.

Watt, Cameron D. and Bourne Kenneth, *British Documents on Foreign Office confidential print*. Part II, From the First to the Second World War. Series A, the Soviet Union, 1917-1939, University Publications of America, Frederick, 1984-.

Woodward, E. L. and Rohan Butler eds., *Documents on British Foreign Affairs, 1919-1939*, First Series, London, H.M. Stationery Off., 1946 [1985].

Monographies

Barker, Bernard, *Ramsay MacDonald's political writings*, London, Allen Lane, 1972. 259 pages.

Bennett, Gill, *A most extraordinary and mysterious business : the Zinoviev letter of 1924*, Foreign & Commonwealth Office, General Services Command, 1999. 128 pages.

Bond, Brian, *British Military Policy between the Two World Wars*, Oxford, 1980. 419 pages.

Calhoun, Daniel F., *The United Front. The TUC and the Russians 1923-1928*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976. 450 pages.

Carlton, David, *MacDonald versus Henderson. The Foreign Policy of the Second Labour government*, New York, Macmillan, 1970. 239 pages.

Carley, Michael J., « *Silent Conflict* » : *A Hidden History of Early Soviet-Western Relations*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2014, 444 pages.

Coates, W.P. and Zelda K Coates, *A history of Anglo-Soviet relations*, London, Lawrence & Wishart, 1943.

- Cook, Chris**, *The age of alignment. Electoral politics in Britain, 1922-1929*, London, Macmillan, 1975. 367 pages.
- Cowling, Maurice**, *The impact of Labour 1920-1924, the beginning of modern british politics*, Cambridge Eng. University Press, 1971. 570 pages.
- Doer, Paul W.**, *British Foreign Policy, 1919-1939*, Manchester University Press, Manchester, 1998. 291 pages.
- Dutton, David**, *Austen Chamberlain, Gentleman in Politics*, Boston, R. Anderson, 1985. 373 pages.
- Fisher, Louis**, *The Soviets in world affairs, a history of the relations between the Soviet Union and the rest of the world*, London, J. Cape, 1930. 2 v.
- Ferris, John R.**, *Men, Money and Diplomacy. The evolution of british strategic policy, 1919 - 1926*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1989. 235 pages.
- Giraud, René**, *Emprunts russes et Investissements français en Russie, 1887-1914. Recherche sur l'investissement international*, Paris, A. Colin, 1973. 618 pages.
- Gordon, R. Michael**, *Conflict and consensus in Labour's foreign policy, 1914-1965*, Stanford, Stanford University Press, 1969. 333 pages.
- Gorodetsky, Gabriel**, *The Precarious Truce. Anglo-Soviet Relations 1924-1927*, Cambridge University Press, Cambridge, 1977. 289 pages.
- Grayson, Richard S.**, *Austen Chamberlain and the Commitment to Europe. British Foreign Policy, 1924-1929*, London, Frank Cass. 318 pages.
- Jones, Geoffrey**, *The State and the emergence of the British Oil Industry*, London, Macmillan in association with Business History Unit, University of London, 1981. 264 pages
- Kennedy, K. H.**, *Mining Tsar. The life and time of Leslie Urquhart*, London, Allen & Unwin, 1986. 363 pages.
- Kennedy, Paul**, *The realities behind diplomacy. Background influences on British external policy, 1865-1980*, London, Fontana paperbacks, 1981. 416 pages.
- MacFarlane, L.J.**, *The British Communist Party. Its origin and development until 1929*, London, MacGibbon and Kee, 1966. 338 pages.

- Maisel, Ephraim**, *The Foreign Office and Foreign Policy, 1919-1926*, Brighton, Sussex Academic Press, 1994. 323 pages.
- Marquand, David**, *Ramsay MacDonald*, London, J. Cape, 1977. 903 pages.
- McKibbin, Ross**, *The evolution of the Labour party, 1910-1924*, London, Oxford University Press, 1974. 261 pages.
- Middlemas, K. and Anthony J. L. Barnes**, *Baldwin. A biography*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1969. 1149 pages.
- Middlemas, K. ed.**, *Whitehall diary*, London, Oxford University Press, 1969. v. 1. 358 pages.
- Medlicott, W. N.**, *British foreign policy since Versailles, 1919-1963*, London, Methuen, 1968. 362 pages.
- Mowat, Charles L.**, *Britain between the wars, 1918-1940*, Chicago, University of Chicago Press, 1955. 694 pages.
- Neilson, Keith**, *Britain, Soviet Russia and the collapse of the Versailles order, 1919-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006. 379 pages.
- Nicolson, Sir H. G.**, *Curzon, the last phase, 1919-1925. A study in post-war diplomacy*, London, Constable, 1937. 416 pages.
- Northedge F.S. and Audrey Wells**, *Britain and Soviet Communism. The Impact of a Revolution*, London, Macmillan, 1982. 280 pages.
- Orde, Anne**, *Great Britain and international security, 1920-1926*, London, Royal Historical Society, 1978. 244 pages.
- Petrie, Charles**, *The life and letters of the letters of the Right Hon. Sir Austen Chamberlain, K.G., O.C., M.P.*, London, Cassel and Company, Ltd., 1939-1940.
- Robert Rhodes, James, ed.**, *Winston S. Churchill. His complete speeches. 1897-1963, Vol.IV-Vol.VI, 1914-1934*. New York, Chelsea house publishers, 1974.
- Salzmann, Stephanie**, *Great Britain, Germany and the Soviet Union. Rapallo and After, 1922-1934*, London, Royal Historical Society, The Boydell Press. 201 pages.
- Self, Robert C. ed.**, *The Austen Chamberlain diary letters. The Correspondence of Sir Austen Chamberlain with his sisters Hilda and Ida, 1916-1937*, London, New York, Cambridge University Press, 1995. 548 pages.

Shepherd, John and Keith Laybourn, *Britain's first labour government*, New York, Palgrave Macmillan, 2006. 272 pages.

Ullman, Richard H., *Anglo-Soviet relations, 1917-1921*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1961-72, 3 v.

Vickers, Rhiannon, *The Labour Party and the World. The evolution of Labour's foreign policy 1900-1951*, Manchester, Manchester University Press, 2003. v.1. 232 pages.

White, Christine A., *British and American commercial relations with Soviet Russia 1918-1924*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1992. 354 pages.

White, Stephen, *Britain and the Bolshevik Revolution. A study in the politics of diplomacy, 1920-1924*, New York, Holmes & Meier Publishers, 1980. 317 pages.

White, Stephen, *The Origins of Detente. The Genoa Conference and Soviet-Western Relations, 1921-1922*. London, Cambridge University Press, 1985. 255 pages.

Williams, Andrew J., *Labour and Russia, The attitude of the Labour Party to the USSR, 1924-1934*, Manchester, Manchester University Press, 1989. 264 pages.

Articles

Andrews, Christopher, « The British Secret service and Anglo-Soviet Relations in the 1920's: part I, From trade negotiations to the Zinoviev letter », *Historical Journal*, 20, 1977

_____, « More on the Zinoviev Letter », *The Historical Journal*, Vol. 22, No. 1, (Mars 1979). pp. 221-214.

_____, « Secret intelligence and British Foreign Policy 1900-1939 », dans Andrew C. and Noakes J., ed., *Intelligence and International Relations 1900-1945*, Exeter, 1987, pp. 9-28.

Bennett, G.H., « Lloyd George, Curzon and the Control of British Foreign Policy, 1919-1922 », *Australian journal of politics and history*, Vol. 45, No. 4, (1999). pp. 467-482.

Calhoun, D.F., « Trade Union Internationalism in the 1920s. Personalities, Purposes, Premises », dans Hiden et Loit, *Contact or Isolation? Soviet-Western relations in the interwar period. Symposium organized by the Centre for Baltic Studies*, October 12-14 1989, University of Stockholm. pp. 249-270.

- Carr, E. H.**, « The Zinoviev letter », *The Historical Journal*, Vol. 22, No. 1 (Mars 1979). pp.209-210.
- Crowe, S.**, « The Zinoviev letter. A reappraisal. », *Journal of Contemporary History*, 10 1975.
- Davis, Jonathan**, « Labour's political thought. The Soviet influence in the interwar years. » dans Corthorn Paul et Jonathan Davis, *The British Labour Party and the wider world. Domestic politics, internationalism and foreign policy*, London, New York, N.Y., Tauris Academic Studies, 2008. pp. 64-85.
- Debo, Richard K.**, « Prelude to Negotiations. The Problem of British Prisoners in Soviet Russia. November 1918 - July 1919 », *The Slavonic and East European Review*, Vol. 50, No. 1 (Janvier 1990). pp. 58-75.
- Dilks, David**, « The British Foreign Office Between the Wars », dans McKercher and Moss, *Shadow and Substance in British Foreign Policy*, University of Alberta Press, 1984. pp. 181-202.
- Dyck, Harvey L.**, « German-Soviet Relations and the Anglo-Soviet Break, 1927 », *Slavic Review*, Vol. 25, No. 1 (Mars 1966), pp. 67-83.
- Jeffery, K. and A. Sharp**, « Lord Curzon and Secret Intelligence », *Intelligence and International Relations 1900-1945*. pp. 103-126.
- Ferris, John R.**, « 'Far too Dangerous a Gamble'? British Intelligence Policy during the Chanak crisis September-October 1922, » dans Erik Goldstein and B.J.C. McKercher, *Power and Stability. British Foreign Policy, 1865-1965*, London, Frank Cass, 2003. 354 pages.
- _____, « Treasury Control, the Ten Year Rule and British Service Policies, 1919-1924 », *The Historical Journal*, Vol. 30, No. 4 (Décembre 1987). pp. 859-883.
- Fisher, John**, « The Interdepartmental Committee on Eastern Unrest and British Responses to Bolshevik and Other Intrigues Against the Empire During the 1920s' », *Journal of Asian History*, Vol. 34, No. 1(2000). pp. 1-34.
- Flory, Harriette**, « The Arcos Raid and the rupture of Anglo-Soviet Relations, 1927 », *Journal of Contemporary History*, Vol. 12, No. 4, (Octobre 1977). pp.707-723.
- Gaynor, Johnson**, « Curzon, Lloyd George and the control of British foreign policy, 1919-1922. A reassessment. », *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 11, No. 3, (2000). pp. 49-71.
- Glenny, M. V.**, « The Anglo-Soviet Trade Agreement 1921 », *Journal of Contemporary History*, Vol. 5, No. 2 (1970). pp. 63-82.

- Heywood, A. J.**, « Trade or Isolation? Soviet Imports of Railway Equipment, 1920-1922 » dans Hiden et Loit, *Contact or Isolation?* pp. 137-160
- Hiden, J.**, « On the Edge of Diplomacy? Britain, the Baltic and East-West Relations between the Wars », dans Hiden et Loit, *Contact or Isolation?* pp. 311-320.
- Jacobson, John**, « Locarno, Britain and the Security of Europe », dans Johnson Gaynor, *Locarno Revisited. European Diplomacy 1920-1929*, Routhledge, London, 2004. pp.11-32
- Jeffery, Keith**, « The British Army and Internal Security 1919-1939 », *The Historical Journal*, Vol. 24, No. 2 (Juin 1981). pp. 377-397.
- Jones, Geoffrey and Clive Trebilcock**, « Russian Industry and British Business 1910-1930 : oil and armaments », *The journal european economic history*, vol.11, n°1, (Spring 1982). pp. 61-103.
- Lammers, Donald N.**, « The Second Labour Government and the Restoration of Relations with Soviet Russia (1929) », *Historical Research*, Vol. 37, No 95 (Mai 1964). pp. 60-72.
- Madeira, Victor**, « Moscow's Interwar Infiltration of British Intelligence, 1919-1929 », *The Historical Journal*, Vol. 46, No. 4 (Décembre 2003). pp. 915-933.
- Maisel, Ephraim**, «The formation of the department of Overseas Trade, 1919-1926 », *Journal of Contemporary History*, Vol. 24, No. 1 (Janvier 1989). pp.169-190.
- Martin, Thomas S.**, « The Urquhart concession and Anglo-Soviet relations, 1921-1922 », *Jahrbücher für Geschishte Ost-Europa*, Vol. 20, No. 4, (1972). pp.551-70.
- McKercher, Brian J.C.**, «Austen Chamberlain's Control of British Foreign Policy, 1924-1929», *International History Review*, 6 (1984). pp 570-91.
- _____, « Old Diplomacy and new : the Foreign office and foreign policy, 1919-1939 » dans Dockrill, M. L. and B. Mckercher, *Diplomacy and world power. Studies in British foreign policy, 1890-1950*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996. pp. 75-114.
- Nightingale, Robert T.**, « The Personnel of the British Foreign Office Diplomatic Service, 1851-1929 », *The American Political Science Review*, Vol. 24, No. 2 (Mai 1930). pp. 310-331.
- Revell S. and S. White**, « The USSR and its diplomatic partners, 1917-1991 », *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 13, No. 1. pp. 31-54.

- Salmon, P.**, «Perceptions and Misperceptions. Great Britain and the Soviet Union in Scandinavia and the Baltic Region 1918-1939 » dans Hiden et Loit, *Contact or Isolation?* pp. 415-430.
- Sharp, Alan**, « Some Relevant Historians. The Political Intelligence Department of the Foreign Office, 1918-1920 », *Australian journal of politics and history*, Vol. 34, No. 3, (1988). pp. 359-368.
- Shepherd, John**, « A gentleman at the Foreign Office. Influences shaping Ramsay MacDonald's internationalism in 1924 » dans Corthorn Paul et Jonathan Davis, *The British Labour Party and the wider world*. pp. 1-24.
- Shinnes, Roger**, « The Conservative Part and Anglo-Soviet Relations, 1925-7 », *European Studies Review*, Vol. 7 (1977). pp. 393-407.
- Steiner Zara and M.L. Dockrill**, « The Foreign Office reforms, 1919-1921 », *The Historical Journal*, Vol. 17, No. 1 (Mars 1974). pp. 131-156.
- Ward, Stephen R.**, « Intelligence Surveillance of British Ex-Servicemen, 1918-1920, *The Historical Journal*, Vol. 16, No. 1 (Mars 1973). pp. 179-188.
- White, C. A.**, « 'Riches have Wings'. The use of Russian Gold in Soviet Foreign Trade, 1918-1922 », dans Hiden et Loit, *Contact or Isolation?* pp. 117-136.
- White, S.**, « British Labour and the Russian Revolution. The Labour Delegation to Russia, 1920. » dans Hiden et Loit, *Contact or Isolation?* pp. 231-248

Annexe I

Nous rajoutons ici le texte du Trade Agreement entre le gouvernement de la Grande Bretagne et l'URSS signé en 1921 parce qu'avec l'échec de l'accord signé en 1924 sous le gouvernement de MacDonald, celui-ci sera de 1921 à 1927, le seul accord qui définira les relations entre les deux pays.

Trade Agreement Between His Britannic Majesty's Government and the Government of the Russian Socialist Federal Soviet Republic

16 March 1921

Whereas it is desirable in the interests both of Russia and of the United Kingdom that peaceful trade and commerce should be resumed forthwith between these countries, and whereas for this purpose it is necessary pending the conclusion of a formal general Peace Treaty between the Governments of these countries by which their economic and political relations shall be regulated in the future that a preliminary Agreement should be arrived at between the Government of the United Kingdom and the Government of the Russian Socialist Soviet Republic, hereinafter referred to as the Russian Soviet Government.

The aforesaid parties have accordingly entered into the present Agreement for the resumption of trade and commerce between the countries The present Agreement is subject to the fulfilment of the following conditions, namely: --

(a) That each party refrains from hostile action or undertakings against the other and from conducting outside of its own borders any official propaganda direct or indirect against the institutions of the British Empire or the Russian Soviet Republic respectively, and more particularly that the Russian Soviet Government refrains from any attempt by military or diplomatic or any other form of action or propaganda to encourage any of the peoples of Asia in any form of hostile action against British interests or the British Empire, especially in India and in the Independent State of Afghanistan. The British Government gives a similar particular undertaking to the Russian Soviet Government in respect of the countries which formed part of the former Russian Empire and which have now become independent.

(b) That all British subjects in Russia are immediately permitted to return home and that all Russian citizens in Great Britain or other parts of the British Empire who desire to return to Russia are similarly released.

It is understood that the term "conducting any official propaganda" includes the giving by either party of assistance or encouragement to any propaganda conducted outside its own borders.

The parties undertake to give forthwith all necessary instructions to their agents and to all persons under their authority to conform to the stipulations undertaken above.

I.

Both parties agree not to impose or maintain any form of blockade against each other and to remove forthwith all obstacles hitherto placed in the way of the real trade between the United Kingdom and Russia in any commodities which may be legally exported from or imported into their respective territories to or from any other foreign country, and not to exercise any discrimination against such trade, as compared with that carried on with any other foreign country or to place any impediments in the way of banking, credit and financial operations for the purpose of such trade, but subject always to legislation generally applicable in the respective countries. It is understood that nothing in this Article shall prevent either party from regulating the trade in arms and ammunition under general provisions of law which are applicable to the import of arms and ammunition from, or their export to foreign countries.

Nothing in this Article shall be construed as overriding the provisions of any general International Convention which is binding on either party by which the trade in any particular article is or may be regulated (as for example, the Opium Convention).

II.

British and Russian ships, their masters, crews and cargoes shall, in ports of Russia and the United Kingdom respectively, receive in all respects the treatment, privileges, facilities, immunities and protections which are usually accorded by the established practice of commercial nations to foreign merchant ships, their masters, crews and cargoes, visiting their ports including the facilities usually accorded in respect of coal and water pilotage, berthing, dry docks, cranes, repairs, warehouses and generally all services appliances and premises connected with merchant shipping.

Moreover, the British Government undertakes not to take part in, or to support, measures restricting or hindering, or tending to restrict or hinder, Russian ships from exercising the rights of free navigation of the high seas, straits and navigable waterways, which are enjoyed by ships of other nationalities.

Provided that nothing in this Article shall impair the right of either party to take precautions as are authorised by their respective laws with regard to the admission of aliens into their territories.

III.

The British and other governments having already undertaken the clearance of the seas adjacent to their own coasts and also certain parts of the Baltic from mines for the benefit of all nations, the Russian Soviet Government on their part undertake to clear the sea passages to their own ports.

The British Government will give the Russian Soviet government any information in their power as to the position of mines which will assist them in clearing passages to the ports and shores of Russia.

The Russian Government, like other nations, will give all information to the International Mine Clearance Committee about the areas they swept and also what areas still remain dangerous. They will also give all information in their possession about the minefields laid down by the late Russian Governments since the outbreak of war in 1914 outside Russian territorial waters in order to assist in their clearance.

Provided that nothing in this section shall be understood to prevent the Russian Government from taking or require them to disclose any measures they may consider necessary for the protection of their ports.

IV.

Each party may nominate such number of its nationals as may be agreed from time to time as being reasonably necessary to enable proper effect to be given to this Agreement, having regard to the conditions under which trade is carried on in its territories, and the other party shall permit such persons to enter its territories, and to sojourn and carry on trade there, provided that either party may restrict the admittance of any such persons into any specified areas, and may refuse admittance to or sojourn in its territories to any individual who is *persona non grata* to itself, or who does not comply with this Agreement or with the conditions precedent thereto.

Persons admitted in pursuance of this Article into the territories of either party shall, while sojourning there for purposes of trade, be exempted from all compulsory services, whether civil, naval, military or other, and from any contributions whether pecuniary or in kind imposed as an equivalent for personal service and shall have right of egress.

They shall be at liberty to communicate freely by post, telegraph and wireless telegraphy, and to use telegraph codes under the conditions and subject to the regulations laid down in the International Telegraph Convention of St. Petersburg, 1875 (Lisbon Revision of 1908).

Each party undertakes to account for and to pay all balances due to the other of terminal and transit telegrams and in respect of transit letter mails in accordance provisions of the International Telegraph Convention and Regulations and of the Convention and Regulations of the Universal Postal Union respectively. The above balances when due shall be paid in the currency of either party at the option of the receiving party.

Persons admitted into Russia under this Agreement shall be permitted freely to import commodities (except commodities such as alcoholic liquors of which both the importation and the manufacture are or may be prohibited in Russia) destined solely for their household use or consump-

tion to an amount reasonably required for such purposes.

V.

Either party may appoint one or more official agents to a number to be mutually agreed upon to reside and exercise their functions in the territories of the other who shall personally enjoy all the rights and immunities set forth in the preceding Article and also immunity from arrest and search provided that either party may refuse to admit any individual as an official agent who is *persona non grata* to itself or may require the other party to withdraw him should it find it necessary to do so on grounds of public interest or security. Such agents shall leave access to the authorities of the country in which they reside for the purpose of facilitating the carrying out of this Agreement and of protecting the interests of their nationals.

Official agents shall be at liberty to communicate freely with their own Government and with other official representatives of their Government in other countries by post, by telegraph and wireless telegraphy in cypher and to receive and despatch couriers with sealed bags subject to a limitation of 3 kilograms per week which shall be exempt from examination.

Telegrams and radiotelegrams of official agents shall enjoy any right of priority over private messages that may be generally accorded to messages of the official representatives of foreign Governments in the United Kingdom and Russia respectively.

Russian official agents in the United Kingdom shall enjoy the same privileges in respect of exemption from taxation, central or local, as are accorded to the official representatives of other foreign Governments. British official agents in Russia shall enjoy equivalent privileges which moreover shall in no case be less than those accorded to the official agents of any other country.

The official agents shall be the competent authorities to visa the passports of persons seeking admission in pursuance of the preceding Article into the territories of the parties.

VI.

Each party undertakes generally to ensure that persons admitted into its territories under the two preceding Articles shall enjoy all protection, rights and facilities which are necessary to enable them to carry on trade, but subject always to any legislation generally applicable in the respective countries.

VII.

Both contracting parties agree simultaneously with the conclusion of the present Trade Agreement to renew exchange of private postal and telegraphic correspondence between both countries as well as despatch and acceptance of wireless messages and parcels by post in accordance with the rules and regulations which were in existence up to 1914.

VIII.

Passports, documents of identity, Powers of Attorney and similar documents issued or certified

by the competent authorities in either country for the purpose of enabling trade to be carried on in pursuance of this Agreement shall be treated in the other country as if they were issued or certified by the authorities of a recognised foreign Government.

IX.

The British Government declares that it will not initiate any steps with a view to attach or to take possession of any gold, funds, securities or commodities not being articles identifiable as the property of the British Government which may be exported from Russia in payment for imports or as securities for such payment, or of any movable or immovable property which may be acquired by the Russian Soviet Government within the United Kingdom.

It will not take steps to obtain any special legislation not applicable to other countries importation into the United Kingdom of precious metals from Russia whether specie (other than British or Allied) or bullion or manufactures or the storing, analysing, refining, melting, mortgaging or disposing thereof in the United Kingdom, and will not requisition such metals.

X.

The Russian Soviet Government undertakes to make no claim to dispose in any way of the funds or other property of the late Imperial and Provisional Russian Governments in the United Kingdom. The British Government gives a corresponding undertaking as regards British Government funds and property in Russia. This Article is not to prejudice the inclusion in the general Treaty referred to in the Preamble of any provision the subject matter of this Article.

Both parties agree to protect and not to transfer to any claimants pending the conclusion of the aforesaid Treaty any of the above funds or property which may be subject to their control.

XI.

Merchandise the produce or manufacture of one country imported into the other in pursuance of this Agreement shall not be subjected therein to compulsory requisition on the part of the Government or of any local authority.

XII.

It is agreed that all questions relating to the rights and claims of nationals of either party in respect of Patents, Trade Marks, Designs and Copyrights shall be equitably dealt with in the Treaty referred to in the Preamble.

XIII.

The present Agreement shall come into force immediately and both parties shall at once take all necessary measures to give effect to it. It shall continue in force unless and until replaced by the Treaty contemplated in the Preamble so long as the conditions in both the Articles of the Agreement and in the Preamble are observed by both sides. Provided that at any time after the expiration of twelve months from the date on which the Agreement comes into force either party may give notice to terminate the provisions of the preceding Articles, and on the expiration of six

months from the date of such notice these Articles shall terminate accordingly.

Provided also that if as the result of any action in the Courts of the United Kingdom with the attachment or arrest of any gold, funds, securities, property or commodities not being identifiable *[sic]* as the exclusive property of a British subject, consigned to the United Kingdom by the Russian Soviet Government or its representatives judgment is delivered by the Court under which such gold, funds, securities, property or commodities are held to be validly attached on account of obligations incurred by the Russian Soviet Government or by any previous Russian Government before the date of the signature of this Agreement, the Russian Soviet Government shall have the right to terminate the Agreement forthwith.

Provided also that in the event of the infringement by either party at any time of the provisions of this Agreement or of the conditions referred to in the Preamble, the other party shall immediately be free from the obligations of the Agreement. Nevertheless it is agreed that before taking any action inconsistent with the Agreement the aggrieved Party shall give the other party a reasonable opportunity of furnishing an explanation or remedying the default.

It is mutually agreed that in any of the events contemplated in the above provisos, the parties will afford all necessary facilities for the winding up in accordance with the principles of the Agreement of any transactions already entered into thereunder, and for the withdrawal and egress from their territories of the nationals of the other party and for the withdrawal of their movable property.

As from the date when six months' notice of termination shall have been given under this Article, the only new transactions which shall be entered into under the Agreement shall be those which can be completed within the six months. In all other respects the provisions of the Agreement will remain fully in force up to the date of termination.

This Agreement is drawn up and signed in the English language. But it is agreed that as soon as may be a translation shall be made into the Russian language and agreed between the Parties. Both texts shall then be considered authentic for all purposes.

Signed at London, this sixteenth day of March, nineteen hundred and twenty-one.

R. S. HORNE.

L. KRASSIN.

DECLARATION OF RECOGNITION OF CLAIMS

At the moment of signature of the preceding Trade Agreement both parties declare that all claims of either party or of its nationals against the other party in respect of property or rights or in respect of obligations incurred by the existing or former Governments of either country shall be

equitably dealt with in the formal general Peace referred to in the Preamble.

In the meantime and without prejudice to the generality of the above stipulation the Russian Soviet Government declares that it recognises in principle that it is liable to pay compensation to private persons who have supplied goods or services to Russia for which they have not been paid. The detailed mode of discharging this liability shall be regulated by the Treaty referred to in the Preamble.

The British Government hereby makes a corresponding declaration.

It is clearly understood that the above declarations in no way imply that the claims referred to therein will have preferential treatment in the aforesaid Treaty as compared with any other classes of claims which are to be dealt with in that Treaty.

Signed at London, this sixteenth day of March, nineteen hundred and twenty-one.

R. S. HORNE.

L. KRASSIN.¹

¹ Source : Richard H. Ullman, *The Anglo-Soviet Accord*, Princeton University Press, 1972, pps 474-478